

2005 FC 702
T-75-04

2005 CF 702
T-75-04

Sam Lévy & Associés Inc. and Samuel L. Lévy, trustee (*Applicants*)

Sam Lévy & Associés Inc. et Samuel L. Lévy, syndic (*demandeurs*)

v.

c.

Marc Mayrand and Attorney General of Canada (*Respondents*)

Marc Mayrand et le procureur général du Canada (*défendeurs*)

and

et

Michel Leduc (*Interested Party*)

Michel Leduc (*partie intéressée*)

T-547-04

T-547-04

Jacques Roy, trustee (*Applicant*)

Jacques Roy, syndic (*demandeur*)

v.

c.

Marc Mayrand and Attorney General of Canada (*Respondents*)

Marc Mayrand et le procureur général du Canada (*défendeurs*)

and

et

Sylvie Laperrière (*Interested Party*)

Sylvie Laperrière (*partie intéressée*)

INDEXED AS: SAM LÉVY & ASSOCIÉS INC. v. MAYRAND (F.C.)

RÉPERTORIÉ : SAM LÉVY & ASSOCIÉS INC. c. MAYRAND (C.F.)

Federal Court, Martineau J.—Montréal, March 8, 9, 10; Ottawa, May 16, 2005.

Cour fédérale, juge Martineau—Montréal, 8, 9, 10 mars 2005; Ottawa, 16 mai 2005.

Bankruptcy—Applicants holding trustee licences, currently subject of disciplinary proceedings under Bankruptcy and Insolvency Act, ss. 14.01, 14.02 — Seeking declaration provisions in question of no force, effect, stay of disciplinary proceedings — Superintendent of Bankruptcy's delegates dismissing such claims — Delegates having full power to decide points of law, fact raised by applicants, to order stay of proceedings — Impugned decisions reviewable by Court applying standard of review of correctness — Delegates making no reviewable error of law, fact by refusing to declare provisions of no force, effect, to order stay of proceedings.

Faillite — Les demandeurs, qui détiennent des licences de syndic, font l'objet d'une instance disciplinaire intentée en vertu des art. 14.01 et 14.02 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité — Ils sollicitaient un jugement déclaratoire portant que les dispositions en cause sont inopérantes, et la suspension de l'instance disciplinaire — Les délégués du surintendant des faillites ont rejeté ces demandes — Ils avaient pleine compétence pour trancher les questions de droit et de fait soulevées par les demandeurs et pour ordonner la suspension d'instance — Les décisions contestées peuvent être contrôlées par la Cour selon la norme de la décision correcte — Les délégués n'ont commis aucune erreur de droit ou de fait susceptible de contrôle en refusant de déclarer

inopérantes les dispositions en cause et d'ordonner la suspension de l'instance.

Administrative Law — Judicial Review — Grounds of Review — Judicial review of decisions by delegates of Superintendent of Bankruptcy that Bankruptcy and Insolvency Act, ss. 14.01, 14.02 not inconsistent with Canadian Bill of Rights, ss. 1(a), 2(e), Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7 — Applicants arguing same person cannot carry out duties of investigator, prosecutor, judge under Act, s. 14.01(1), raising reasonable apprehension of bias in structural terms — Overlapping of functions must not result in excessively close relations among employees involved in different stages of process — Parliament conferring on Superintendent investigative, prosecutorial, decision-making functions when dealing with conduct of bankruptcy trustees — No evidence establishing excessively close relations between employees involved at various stages of disciplinary process and Superintendent.

Bill of Rights — Applicants arguing Bankruptcy and Insolvency Act, ss. 14.01, 14.02 contrary to Bill of Rights, s. 1(a) (right not to be deprived of life, liberty, security of person, enjoyment of property except by due process of law) — Impugned provisions cannot be interpreted, applied so as to unduly limit rights of individual applicants to continue to perform trustee duties other than by “due process of law” — Not infringing substantive right to engage in professional activities in question without limitation — Trustees benefitting from procedural guarantees providing adequate protection in disciplinary proceeding in question — Applicants’ argument based on lack of independence of decision makers from standpoint of due process of law unfounded — In absence of constitutional constraint, degree of independence required of decision maker, administrative tribunal determined by latter’s enabling Act — In absence of constitutional challenge, legislation taking precedence over rules of natural justice, common law — Right to due process of law in Bill of Rights, s. 1(a) not infringed.

Judges and Courts — Applicants (trustees in bankruptcy currently subject of disciplinary proceedings) entitled to fair hearing before independent, impartial tribunal — Delegates of Superintendent of Bankruptcy correctly concluding applicants could rely on right guaranteed in Bill of Rights, s. 2(e) (no law of Canada shall be construed so as to deprive person of right to fair hearing in accordance with principles of fundamental justice) — Latter applicable only to

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Motifs — Contrôle judiciaire de décisions rendues par des délégués du surintendant des faillites selon lesquelles les art. 14.01 et 14.02 de la Loi sur la faillite et l’insolvabilité ne sont pas contraires aux art. 1a) et 2e) de la Déclaration canadienne des droits et à l’art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés — Les demandeurs ont soutenu que nul ne peut cumuler les fonctions d’enquêteur, de poursuivant et de juge (en vertu de l’art. 14.01(1) de la Loi), et ils ont soulevé une crainte raisonnable de partialité — Le chevauchement des fonctions ne doit pas aboutir à une promiscuité excessive entre les employés intervenant dans les différentes étapes du processus — Le législateur fédéral a conféré au surintendant des fonctions de surveillance, d’enquête, et juridictionnelles relativement à la conduite des syndics — Aucune preuve n’a indiqué qu’il existait une promiscuité excessive entre les employés intervenant dans les diverses étapes du processus disciplinaire et le surintendant.

Déclaration des droits — Les demandeurs ont soutenu que les art. 14.01 et 14.02 de la Loi sur la faillite et l’insolvabilité sont contraires à l’art. 1a) de la Déclaration des droits (droit de l’individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu’à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s’en voir privé que par l’application régulière de la loi) — On ne peut pas interpréter et appliquer les dispositions contestées de manière à limiter indûment le droit de chaque demandeur de continuer d’exercer ses fonctions de syndic, autrement que par « l’application régulière de la loi » — Il n’y a eu aucune atteinte au droit substantiel d’exercer sans aucune restriction les activités professionnelles en cause — Les syndics ont bénéficié des garanties procédurales leur assurant une protection adéquate dans l’instance disciplinaire en cause — L’argument des demandeurs fondé sur le manque d’indépendance des décideurs sous l’angle de l’application régulière de la loi n’était pas fondé — En l’absence de contrainte constitutionnelle, le degré d’indépendance requis d’un décideur ou d’un tribunal administratif est fixé par sa loi habilitante — En l’absence de contestation constitutionnelle, la loi prime sur les principes de justice naturelle et de common law — Il n’y a pas eu violation du droit à l’application régulière de la loi consacré par l’art. 1a) de la Déclaration des droits.

Juges et tribunaux — Les demandeurs (des syndics faisant l’objet d’une instance disciplinaire) ont droit à une audience équitable devant un tribunal indépendant et impartial — Les délégués du surintendant des faillites ont correctement conclu que les demandeurs pouvaient invoquer le droit consacré par l’art. 2e) de la Déclaration des droits (nulle loi du Canada ne doit s’interpréter comme privant une personne du droit à l’audition impartiale de sa cause, selon les principes de

determination of person's "rights and obligations" — Content of requirements of s. 2(e) determined in accordance with principles of natural justice, procedural fairness recognized at common law — Requirements of judicial independence analysed — Administrative, judicial tribunals compared — Legal tests for evaluating independence, impartiality perception of reasonable, fully informed person thinking matter through in realistic, practical way — Functions of administrative officials, Bankruptcy Court reviewed — Office of Superintendent of Bankruptcy multi-functional agency engaged in supervision, investigation, adjudication, cannot be compared to court of law — No reasonable apprehension of bias in substantial number of cases as result of application of impugned provisions, taking all relevant factors into account — No undue infringement of delegates' security of tenure, independence.

Federal Court Jurisdiction — Applicants invoking lack of power of delegates of Superintendent of Bankruptcy to summon, compel witnesses to testify in disciplinary proceedings to support application for stay of proceedings because potential for infringement of right to submit full answer, defence — Federal Court empowered to assist federal administrative tribunals, to compel testimony, production of documents before them — Having exclusive trial jurisdiction to review legality of acts of federal boards, commissions, other tribunals, to compel testimony, production of documents before such tribunals if necessary for them to exercise jurisdiction, to comply with rules of natural justice.

Practice — Stay of proceedings — Applicants applying to delegates of Superintendent of Bankruptcy for immediate stay of disciplinary proceedings on basis tribunal unable to summon, compel witnesses to testify thus creating risk of infringement of right to full answer, defence — Stay premature — Problem of summoning witnesses, compelling them to testify hypothetical — Superior courts empowered to assist administrative tribunals, to compel testimony, production of documents before them — Delegates making no reviewable error in determining premature to seek stay of proceedings.

These were applications for judicial review of decisions of delegates of the Superintendent of Bankruptcy. The applicants

justice fondamentale) — Celui-ci ne s'applique qu'à la détermination des « droits et obligations » d'une personne — La teneur des exigences de l'art. 2e) est définie en fonction des principes de justice naturelle ou d'équité procédurale consacrés par la common law — Analyse des exigences de l'indépendance judiciaire — Comparaison des tribunaux administratifs et judiciaires — Les critères juridiques d'appréciation de l'indépendance et de l'impartialité sont fondés sur la notion de la personne raisonnable et bien renseignée, qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique — Examen du rôle des agents administratifs et de la Cour de faillite — Le Bureau du surintendant des faillites est un organisme multifonctionnel de surveillance, d'enquête et juridictionnel que l'on ne peut pas comparer à un tribunal judiciaire — Vu tous les facteurs pertinents, l'application des dispositions en cause dans un grand nombre de cas ne donnait pas lieu à une crainte raisonnable de partialité — Il n'y a pas eu atteinte indue à l'inamovibilité et à l'indépendance des délégués.

Compétence de la Cour fédérale — Les demandeurs ont invoqué le fait que la Loi ne conférait aux délégués du surintendant des faillites aucun pouvoir d'assigner et de contraindre les personnes à témoigner dans une instance disciplinaire pour justifier leur demande de suspension de l'instance parce que cela risquait de porter atteinte à leur droit de bénéficier d'une défense pleine et entière — La Cour fédérale a le pouvoir de venir en aide aux tribunaux administratifs fédéraux et de contraindre les personnes à témoigner ou à produire des documents devant ceux-ci — Elle a compétence exclusive en première instance, pour contrôler la légalité des actes des offices fédéraux et elle a donc le pouvoir de contraindre les personnes à témoigner ou à produire des documents devant ces tribunaux si cela est nécessaire aux fins de l'exercice de leur compétence ou du respect des règles de justice naturelle.

Pratique — Suspension d'instance — Les demandeurs ont sollicité des délégués du surintendant des faillites la suspension immédiate d'instance au motif que le tribunal ne disposait d'aucun pouvoir d'assigner ni de contraindre les personnes à témoigner et que cela risquait de porter atteinte à leur droit de bénéficier d'une défense pleine et entière — La suspension était prématurée — Le problème d'assignation et de contrainte des personnes à témoigner était conjectural — Les cours supérieures possèdent le pouvoir de venir en aide aux tribunaux administratifs et de forcer les personnes à témoigner ou à produire des documents devant ceux-ci — Les délégués n'ont commis aucune erreur susceptible de contrôle en concluant qu'il était prématuré de demander la suspension de l'instance.

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire de décisions rendues par des délégués du surintendant des

hold trustee licences issued under the *Bankruptcy and Insolvency Act* by the Superintendent of Bankruptcy. They are currently the subject of disciplinary proceedings initiated under sections 14.01 and 14.02, the application of which could entail the suspension or cancellation of their licences. The professional activities of trustees are not self-regulated. Misconduct is penalized through the system of licences covered in the Act. The Superintendent may suspend or cancel a licence or impose conditions thereon. However, no action mentioned in subsection 14.01(1) of the Act can be taken without the trustee being afforded a reasonable opportunity for a hearing duly convened for that purpose before an independent and impartial tribunal. The Superintendent may delegate his power of investigation and adjudication to a delegate. In 1998, the Superintendent made a general delegation to the interested parties (the analysts). They were subsequently asked to carry out a specific investigation into the applicants' conduct. The analysts found that the applicants had not properly performed their statutory duties and that there were sufficient grounds for the Superintendent to exercise his section 14.01 powers. The applicants exercised their right to a hearing and the Superintendent delegated to two outside lawyers the duty to determine whether one or more of the circumstances set out in subsection 14.01(1) existed and to impose the appropriate penalties on the applicants, if necessary. The applicants asked the Superintendent's delegates (the tribunal) to declare the provisions at issue of no force or effect and to order a stay of the disciplinary proceedings. They asked the delegates to find that the impugned provisions were inconsistent with paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* and with section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and that in fact their implementation infringed their fundamental rights. They also argued that the same person cannot carry out the duties of investigator, prosecutor and judge, which subsection 14.01(1) of the Act unlawfully authorizes, and that the application of subsection 14.01(2), authorizing the Superintendent to delegate his powers, raises a reasonable apprehension of bias in structural terms. The applicants further argued that the procedure set out in subsection 14.02(2) prevented them from submitting a full answer and defence. In two interlocutory decisions, the delegates rejected the applicants' claims. The main issue was whether the delegates made a reviewable error of law or fact by refusing to declare the provisions in question of no force or effect and to order a stay of proceedings.

faillites. Les demandeurs détenaient des licences de syndic délivrées en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* par le surintendant des faillites. Ils font l'objet d'une instance disciplinaire intentée en vertu des articles 14.01 et 14.02 de la Loi et pouvant aboutir à la suspension ou à l'annulation de leurs licences. Les activités professionnelles des syndics ne sont pas autoréglementées. C'est dans le cadre du système de licences prévu par la Loi que l'inconduite d'un syndic est sanctionnée. Le surintendant peut suspendre ou annuler la licence du syndic, ou l'assortir des conditions qu'il estime indiquées. Cependant, aucune des mesures prévues par le paragraphe 14.01(1) de la Loi ne peut être prise sans que le syndic ait eu la possibilité de se faire entendre par un tribunal indépendant et impartial à une audience dûment convoquée à cette fin. Le surintendant peut également déléguer ses pouvoirs d'enquête et juridictionnels à un délégué. En 1998, le surintendant a fait une délégation générale de pouvoirs aux parties intéressées (les analystes). Ultérieurement, il leur a été demandé d'effectuer une enquête visant précisément la conduite des demandeurs. Les analystes ont conclu que les demandeurs n'avaient pas correctement rempli leurs obligations légales et qu'il y avait des motifs suffisants pour que le surintendant exerce les pouvoirs que lui confère l'article 14.01 de la Loi. Les demandeurs ont exercé leur droit de se faire entendre et le surintendant a délégué à deux avocats externes la tâche de décider s'il fallait prendre une ou plusieurs des mesures prévues par le paragraphe 14.01(1) de la Loi et d'imposer aux demandeurs, le cas échéant, les sanctions appropriées. Les demandeurs ont sollicité des délégués du surintendant (le tribunal) un jugement déclaratoire portant que les dispositions en cause étaient inopérantes et une ordonnance de suspension de l'instance disciplinaire. Ils ont demandé aux délégués de conclure que les dispositions contestées étaient contraires aux alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* et à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et que, en fait, leur application portait atteinte à leurs droits fondamentaux. Ils ont aussi fait valoir que nul ne peut cumuler les fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de juge, ce qu'autorise illicitement le paragraphe 14.01(1) de la Loi, et que l'application du paragraphe 14.01(2) de la Loi, qui permet au surintendant de faire une délégation de ses pouvoirs, donne systématiquement lieu à une crainte raisonnable de partialité. Les demandeurs ont également soutenu que la procédure prévue par le paragraphe 14.02(2) de la Loi les a empêchés de présenter une défense pleine et entière. Dans deux décisions interlocutoires, les délégués ont rejeté les prétentions des demandeurs. La principale question en litige était la suivante : les délégués ont-ils commis une erreur de fait ou de droit susceptible de contrôle en refusant de déclarer les dispositions en cause inopérantes et d'ordonner la suspension de l'instance disciplinaire?

Held, the applications should be dismissed.

The delegates had full power to decide the points of law and fact raised by the applicants and to order a stay of proceedings, if need be. The impugned decisions were reviewable by this Court applying the standard of review of correctness. The delegates made no reviewable error of law or fact in refusing to declare the provisions at issue of no force or effect and to order a stay of proceedings.

The *Canadian Bill of Rights* is complementary in nature. It is a quasi-constitutional statute; where federal legislation conflicts with the protections of the Bill of Rights, the latter applies and the conflicting legislation is inoperative unless it expressly declares that it operates notwithstanding the Bill of Rights, as required by section 2. There is still considerable doubt as to the scope of Charter, section 7 in a situation involving administrative regulation of economic or professional activities by various groups of individuals. Therefore the Bill of Rights plays an important role when a case involves the determination of a person's rights and obligations by an administrative or civil tribunal. The applicants met the personal conditions for the application of paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill of Rights.

Paragraph 1(a) of the Bill of Rights protects "the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law." This was the first time that the Federal Court of Appeal had the occasion to thoroughly examine the legislation applicable to the disciplinary process as it applies to the conduct of bankruptcy trustees. The applicants could not claim, in accordance with due process of law, the same substantive rights, if any, and the same procedural guarantees, as apply in Quebec to professionals governed by the *Professional Code*, such as accountants or solicitors. Several classes of persons—accountants, notaries and others — are capable of acting as licensed trustees under the Act. Bodies corporate can hold a trustee licence. Thus, the terms "trustee" or "licensed trustee" used in the Act do not refer to a specific class of professional, but to any person who legally has authority to perform the administrative duties which the Act assigns to a "trustee" or "licensed trustee". Even a person who is not a licensed trustee may act as a trustee in bankruptcy from time to time. Another important distinction is the fact that the trustee's client does not enjoy the protection of professional secrecy. At this stage, there was no basis on which the Court could infer that the impugned provisions could be interpreted or applied so as to unduly limit the rights of individual applicants to continue to perform their trustee duties, other than by "due process of law". The

Jugement : les demandes doivent être rejetées.

Les délégués avaient pleine compétence pour trancher les questions de droit et de fait soulevées par les demandeurs et pour ordonner, le cas échéant, la suspension d'instance. Les décisions contestées pouvaient être contrôlées par la Cour selon la norme de la décision correcte. Les délégués n'ont commis aucune erreur de droit ou de fait susceptible de contrôle en refusant de déclarer inopérantes les dispositions en cause et d'ordonner la suspension d'instance.

La *Déclaration canadienne des droits* est de nature complémentaire. Elle est une loi quasi-constitutionnelle; en cas de conflit entre une loi fédérale et les garanties consacrées par la Déclaration des droits, celle-ci s'applique et rend la loi inopérante, à moins que cette loi ne déclare expressément qu'elle s'applique nonobstant la Déclaration des droits, comme l'exige l'article 2 de celle-ci. Des doutes sérieux subsistent quant à la portée de l'article 7 de la Charte en matière de régulation administrative des activités économiques ou professionnelles de divers groupements de personnes. La Déclaration des droits joue donc un rôle important lorsqu'un tribunal administratif ou civil se prononce sur les droits et obligations des personnes. Les demandeurs répondaient aux conditions personnelles d'application des alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration des droits.

L'alinéa 1a) de la Déclaration des droits protège « le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi ». C'était la première fois que la Cour d'appel fédérale avait l'occasion d'examiner en profondeur le régime légal du processus disciplinaire s'appliquant à la conduite des syndic de faillite. Les demandeurs ne pouvaient pas, sous le couvert de l'application régulière de la loi, revendiquer les mêmes droits substantiels et les mêmes garanties procédurales dont jouissent, le cas échéant, au Québec, les professionnels régis par le *Code des professions*, comme les comptables ou les avocats. Plusieurs catégories de personnes—comptables, notaires ou autres—peuvent agir en vertu de la Loi comme syndics autorisés. Les personnes morales peuvent détenir une licence de syndic. Les termes « syndic » ou « syndic autorisé » utilisés dans la Loi ne désignent donc pas une catégorie particulière de professionnels mais visent toute personne ayant légalement l'autorité d'assumer les fonctions d'administration que la Loi accorde au « syndic » ou au « syndic autorisé ». Même la personne qui ne détient pas une licence de syndic autorisé peut agir comme syndic à l'occasion. Il y a une autre distinction importante : le client du syndic n'est pas protégé par le secret professionnel. À ce stade, rien ne permettait à la Cour d'inférer que les dispositions en cause peuvent s'interpréter ou s'appliquer de manière à limiter indûment le

provisions in question do not infringe the substantive right, if any, to engage in said professional activities without limitation.

The requirements of procedural fairness vary from one tribunal to another and their content is to be decided in the specific context of each case. These requirements depend, *inter alia*, on the nature and function of the tribunal in question. The trustees benefitted and continue to benefit from a number of procedural guarantees providing adequate protection in the disciplinary proceeding in question. These guarantees derive both from the provisions in question and from the tribunal's disciplinary precedents. The tribunal is not legally bound to follow the procedures contained in the *Process for Decisions Affecting a Trustee's Licence Under Sections 14.01 and 14.02 of the Act* and is also not bound by its prior decisions. However, the Process and the case law in question have a certain persuasive effect and in fact guarantee trustees a high degree of predictability and security.

In the absence of any constitutional constraint, the degree of independence required of a decision maker or an administrative tribunal is determined by the latter's enabling Act. The Act should be interpreted as a whole in order to determine what degree of independence Parliament intended to guarantee. When faced with legislation which is ambiguous or silent on the independence of decision makers, the courts generally infer that Parliament or the provincial legislature intended that the administrative tribunal's proceedings be consistent with the rules of natural justice. Thus, in the absence of any constitutional challenge, the legislation takes precedence over the rules of natural justice and the common law. Parliament expressed its intentions with respect to due process: the Superintendent is appointed during pleasure; he may engage such persons as he may deem advisable to conduct any inspection; and he may delegate any or all of his powers under the provisions in question. The right to due process of law mentioned in paragraph 1(a) of the Bill of Rights was not infringed.

Bill of Rights, paragraph 2(e) provides that no law of Canada shall be construed so as to deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations. The applicants based their arguments on the mandatory nature of paragraph 2(e). This provision applies only when what is in question is the determination of a person's "rights and obligations". The delegates correctly concluded that the applicants could rely on the right

droit de chaque demandeur de continuer d'exercer ses fonctions de syndic, autrement que par « l'application régulière de la loi ». Les dispositions en cause ne portent en aucune façon atteinte au droit substantiel, le cas échéant, d'exercer sans aucune restriction les activités professionnelles en cause.

Les exigences de l'équité procédurale varient d'un tribunal à l'autre et il faut définir leur teneur au cas par cas. Elles dépendent notamment de la nature et de la fonction du tribunal en question. Les syndics ont bénéficié et continuent de bénéficier des nombreuses garanties procédurales leur assurant une protection adéquate dans l'instance disciplinaire en cause. Ces garanties ont pour source les textes légaux pertinents et la jurisprudence du tribunal en matière disciplinaire. Le tribunal n'est pas légalement tenu de suivre la procédure prévue par le *Processus quant aux décisions concernant les licences de syndic selon les articles 14.01 et 14.02 de la Loi* et il n'est pas non plus lié par sa propre jurisprudence. Cependant, ce Processus et cette jurisprudence ont un certain caractère persuasif et ils assurent concrètement aux syndics un degré élevé de prévisibilité et de sécurité.

En l'absence de contrainte constitutionnelle, le degré d'indépendance requis d'un décideur ou d'un tribunal administratif est fixé par sa loi habilitante. Il faut donc interpréter la loi dans son ensemble pour déterminer le degré d'indépendance voulu par le législateur fédéral. Les tribunaux appelés à interpréter des lois ambiguës ou muettes en ce qui concerne l'indépendance des décideurs concluent généralement que le législateur, fédéral ou provincial, avait pour intention que les instances devant le tribunal administratif se déroulent conformément aux principes de justice naturelle. Ainsi, en l'absence de contestation constitutionnelle, la loi prime sur les principes de justice naturelle et de common law. À l'égard de l'application régulière de la loi, le législateur fédéral a exprimé son intention : le surintendant est nommé à titre amovible; il peut engager les personnes qu'il estime nécessaires pour effectuer toute investigation ou enquête; il peut déléguer, en tout ou en partie, les pouvoirs que lui confèrent les dispositions en cause. Il n'y a pas eu violation du droit à l'application régulière de la loi consacré par l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits.

Selon l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme privant une personne du droit à l'audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations. Les demandeurs ont fondé leurs arguments sur le caractère contraignant de cette disposition. Elle ne s'applique que lorsqu'est en cause la définition des « droits et obligations » d'une personne. Les délégués se sont appuyés sur un arrêt de la Cour d'appel fédérale selon lequel

guaranteed in paragraph 2(e) based on a Federal Court of Appeal decision holding that the exercise of the power to suspend or cancel a trustee's licence is legally subject to a judicial or quasi-judicial process. The applicants may legitimately expect that their licences would not be cancelled or suspended without valid reason and that they would first be afforded a reasonable opportunity for a hearing. The impact of the possible decision by the tribunal to suspend or revoke the licences may be important to the applicants, who would lose the right to engage in their activities as licensed trustees. The public nature of the disciplinary record and the hearing are likely to have a negative impact on the reputation of any individual whose conduct is considered by the tribunal. In general, the reasons for suspension or revocation of a licence mentioned in subsection 14.01(1) of the Act are essentially disciplinary in nature. The tribunal's function is similar to that of a court of law. Further, the investigative process has all the features of a judicial hearing.

The content of the requirements of paragraph 2(e) of the Bill of Rights is determined first and foremost in accordance with the principles of natural justice or procedural fairness recognized at common law, the content of which is eminently variable and is to be decided in the specific context of each case. In general, the duty to act fairly consists of two parts: the right to be heard and the right to a hearing before an independent and impartial tribunal. Independence is the cornerstone and is a necessary prerequisite for judicial impartiality. In the case at bar, the applicants were entitled to a hearing before a tribunal which is not only independent and impartial in fact but also appears to be so. The applicants considered that the investigative and prosecuting functions performed by the analysts designated by the Deputy Superintendent could not coexist with the tribunal's adjudicative functions, without there being a reasonable apprehension of bias at the institutional level.

The requirements of independence and impartiality are related but not identical. Assessing impartiality requires consideration of the decision maker's state of mind whereas judicial independence goes beyond the subjective attitude of the decision maker. The independence of the tribunal is first a question of status, which must guarantee that the tribunal, or the decision maker, will not only be beyond the reach of interference by the executive and legislature, but beyond the influence of any external force. Judicial independence involves both individual and institutional relations: the individual independence of a judge, which is reflected in some of his attributes, such as security of tenure, and the institutional independence of the court or tribunal over which

le pouvoir de suspendre ou d'annuler la licence d'un syndic de faillite était légalement soumis, dans son exercice, à un processus judiciaire ou quasi judiciaire; ils ont ainsi correctement conclu que les demandeurs pouvaient se prévaloir du droit garanti par l'alinéa 2e). Les demandeurs pouvaient légitimement s'attendre à ce que leurs licences ne soient pas annulées ou suspendues sans motif valable et sans qu'ils aient eu d'abord la possibilité de se faire entendre. L'impact de la décision éventuelle du tribunal de suspendre ou de révoquer la licence des demandeurs risquait d'être important pour les demandeurs, qui perdraient le droit d'exercer leurs activités de syndics autorisés. Le caractère public du dossier disciplinaire et de l'audition risque d'avoir une incidence défavorable sur la réputation de la personne dont la conduite est examinée par le tribunal. De manière générale, les motifs de suspension ou de révocation d'une licence prévus par le paragraphe 14.01(1) de la Loi sont essentiellement d'ordre disciplinaire. Le rôle du tribunal est semblable à celui d'une cour de justice. De plus, le processus d'enquête présente toutes les caractéristiques d'une audition de nature judiciaire.

La teneur des exigences de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits est avant tout définie en fonction des principes de justice naturelle ou d'équité procédurale consacrés par la common law et dont le contenu est très variable selon le contexte particulier de chaque cas. En général, l'obligation d'agir équitablement comporte essentiellement deux volets : le droit d'être entendu et ce, par un tribunal indépendant et impartial. L'indépendance est la pierre angulaire de l'impartialité judiciaire, et elle en constitue la condition préalable nécessaire. En l'espèce, les demandeurs avaient le droit d'être entendus par un tribunal dont l'indépendance et l'impartialité sont non seulement réelles, mais manifestes. Les demandeurs étaient d'avis que les fonctions d'enquête et de poursuite exercées par les analystes désignés par le surintendant associé ne pouvaient coexister avec les fonctions juridictionnelles du tribunal sans que cela ne donne lieu à une crainte raisonnable de partialité au niveau institutionnel.

Les exigences d'indépendance et d'impartialité sont liées, sans être identiques. L'appréciation de l'impartialité d'un tribunal fait appel à l'examen de l'état d'esprit du décideur, tandis que l'indépendance judiciaire dépasse l'attitude subjective du décideur. L'indépendance du tribunal est d'abord une question de statut : elle doit garantir que le tribunal, ou le décideur, échapperont non seulement à l'ingérence des pouvoirs exécutif et législatif, mais en outre à l'influence de toute force extérieure. L'indépendance judiciaire comporte des éléments personnels et institutionnels : l'indépendance personnelle du juge, qui découle de certaines prérogatives, comme l'inamovibilité, et l'indépendance institutionnelle de la cour ou du tribunal qu'il préside. L'indépendance judiciaire

he presides. There are three essential conditions of judicial independence: security of tenure, a measure of financial security and the institutional independence of the tribunal in administrative questions which have a direct effect on the performance of its judicial functions. The applicants took issue with the structural impartiality of the tribunal and the individual independence of the delegates. They objected to the fact that the provisions in question allow the functions of investigator, prosecutor and judge to be combined in one person. But the requirements of impartiality and independence are not strictly applicable to administrative tribunals. The constitutional guarantee of independence based on the preamble of the *Constitution Act, 1867*, in principle does not apply to administrative tribunals. In the absence of any constitutional constraint, the legislature is free to authorize a plurality of functions that would otherwise contravene the impartiality rule. Even in the case of a constitutional challenge based on paragraph 2(e) of the Bill of Rights, it would be unrealistic to require of an administrative tribunal the same guarantees as one is entitled to require of a court of law. It would also be unrealistic to transpose the judicial model to the administrative context, where the requirements are extremely varied. The decisions made by a trustee under the Act in the administration of the property of an insolvent debtor have a direct impact on the creditors' rights. Thus, it is clear that Parliament intended to guarantee a high degree of protection for creditors and public confidence in the system of bankruptcy and assignment of property by an insolvent debtor: hence the supervisory role assigned by the Act exclusively to the Superintendent. Several of the legal obligations imposed on trustees are positive, rather than prohibitory, in nature, due to the fact that trustees are active participants in the administration of the property and estates of a debtor who is bankrupt or who has made an assignment of his property. Once the Superintendent issues a licence, he must ensure compliance with the Act, Rules, Directives and any rule of law. Hence the need to authorize the Superintendent to suspend or cancel the licence. The administrative functions of the Superintendent are to some extent merged with the quasi-judicial process, but the Court should avoid making any value judgment on the legislative choices made by Parliament to give effect to the objectives of the Act.

The legal tests for evaluating independence and impartiality refer to the perception of a reasonable and fully informed person who has thought the matter through in a realistic and practical way. Such a person assesses the situation of an administrative tribunal not only based on the law and regulations governing it, but also on the practice of the tribunal. Often it is only by looking at the operational aspects and practices of the tribunal that its impartiality and

comporte trois conditions essentielles : l'inamovibilité, une certaine sécurité financière, et l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont un effet direct sur l'exercice de ses fonctions judiciaires. Les demandeurs ont remis en question l'impartialité systémique du tribunal et l'indépendance individuelle des délégués, au motif que les dispositions en cause permettent à la même personne de cumuler les fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de juge. Cependant, les exigences d'impartialité et d'indépendance ne sont pas applicables de façon aussi rigoureuse aux tribunaux administratifs. La garantie constitutionnelle d'indépendance fondée sur le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne s'applique pas en principe aux tribunaux administratifs. En l'absence de contrainte constitutionnelle, il est loisible au législateur d'autoriser un cumul des fonctions qui contrevient par ailleurs à la règle de l'impartialité. Même dans le cas d'une contestation constitutionnelle fondée sur l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits, il serait irréaliste d'exiger d'un tribunal administratif les mêmes garanties que celles que l'on est en droit d'exiger d'une cour de justice. Il serait aussi irréaliste de transposer le modèle judiciaire à l'univers administratif dont les besoins sont extrêmement variés. Les décisions prises par le syndic en vertu de la Loi dans le cadre de l'administration des biens d'un débiteur insolvable ont une incidence directe sur les droits des créanciers. Il est donc manifeste que le législateur fédéral a voulu assurer un niveau élevé de protection des créanciers et de confiance du public dans le système de faillite et de cession de biens par un débiteur insolvable; d'où le rôle de surveillance exclusivement attribué par la Loi au surintendant. Plusieurs des obligations légales imposées aux syndics sont de nature mandatoire plutôt que prohibitive, en raison du fait qu'ils interviennent activement dans l'administration des biens et des actifs du débiteur en faillite ou ayant fait cession de ses biens. Lorsque le surintendant délivre une licence à un syndic, il doit veiller à que celui-ci se conforme à la Loi, aux Règles générales, à ses instructions et à toutes les règles de droit pertinentes; il est donc nécessaire d'autoriser le surintendant à suspendre ou à annuler la licence. Le rôle administratif du surintendant se confond en quelque sorte avec le processus quasi judiciaire, mais la Cour doit éviter de porter un jugement de valeur sur les choix du législateur fédéral destinés à assurer la mise en œuvre des objectifs de la Loi.

Les critères juridiques d'appréciation de l'indépendance et de l'impartialité sont fondés sur la perception de la personne raisonnable et bien renseignée, qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Cette personne apprécie la situation d'un tribunal administratif non seulement à partir de la loi ou de la réglementation qui le régit, mais également de la pratique de ce tribunal. Souvent, seul l'examen du fonctionnement du tribunal sur le terrain et

independence become apparent and may be fully assessed.

The roles of the participants in the bankruptcy proceeding and operational aspects of the tribunal, the Bankruptcy Court's jurisdiction and the practices of the Office of the Superintendent were reviewed. According to consistent rulings by the Supreme Court of Canada, a plurality of functions in a single institution does not present a problem provided that at various stages of the process those functions are not all performed by the same person. It is rather a plurality of functions in a single person which creates a problem. The fact that the actual wording of the Act does not guarantee the administrative tribunal's impartiality and independence is not fatal to its constitutionality. It will suffice if the wording is neutral and does not prevent the institution from organizing itself so that a fully informed person having thought the matter through in a realistic and practical way would not have a reasonable apprehension of bias or of the existence of a lack of independence in practice. In 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, the Supreme Court of Canada stated that "although an overlapping of functions is not always a ground for concern, it must nevertheless not result in excessively close relations among employees involved in different stages of the process". The Federal Court is clearly authorized to make a complete examination of the institution responsible for penalizing trustees' conduct, based on the operational aspects and practices of the tribunal. Such analysis revealed that as an institution the Office of the Superintendent of Bankruptcy is a multi-functional agency engaged in supervision, investigation and adjudication. Although from a legal and formal standpoint, the Act concentrates functions of supervision, investigation, and adjudication in the Superintendent, it is impossible for him to carry out all these duties for all of Canada. It cannot be compared to a court of law, as for example the Bankruptcy Court, a division of the Quebec Superior Court. The adoption of the provisions in question indicated Parliament's intention to place the Superintendent in control of the system of disciplining bankruptcy trustees, through his jurisdiction over licences. However, the Bankruptcy Court retains jurisdiction to remove a trustee for cause in a particular bankruptcy case. Parliament deliberately conferred on the Superintendent investigative, prosecutorial and decision-making functions with respect to everything dealing with the conduct of bankruptcy trustees. However it was careful to give trustees under investigation certain procedural guarantees. The apprehension of institutional bias resulting from a possible plurality of the functions of investigator, prosecutor and decision maker remains very speculative. Considering the practices of the Office of the Superintendent of Bankruptcy and the evidence in the record, no reasonable apprehension of bias arose herein. The

de sa pratique révèle pleinement son impartialité et son indépendance.

La Cour a examiné le rôle des intervenants dans l'instance de faillite, les aspects opérationnels du tribunal, la compétence de la Cour de faillite et des pratiques du bureau du surintendant. Selon une jurisprudence constante de la Cour suprême du Canada, le cumul de fonctions au sein d'une même institution ne pose pas véritablement problème pourvu que celles-ci, aux différentes étapes du processus, ne soient pas toutes exercées par la même personne. C'est plutôt le cumul des fonctions chez une même personne qui pose problème. Le fait que les termes mêmes de la Loi ne garantissent pas l'impartialité et l'indépendance du tribunal administratif ne le rend pas inconstitutionnel. Il suffit que le texte soit neutre et n'empêche pas l'institution en cause de se structurer de façon à ce que la personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, n'ait pas de crainte raisonnable quant à son impartialité ou à son indépendance. Dans l'arrêt 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, la Cour suprême du Canada a déclaré que « [s]i le chevauchement de fonctions ne constitue pas toujours un motif d'inquiétude, encore faut-il qu'il n'entraîne pas une promiscuité excessive entre les employés impliqués à diverses étapes du processus ». Nul doute que la Cour fédérale a le droit d'effectuer un examen complet de l'institution chargée de sanctionner la conduite des syndics, et ce, au regard des réalités sur le terrain et des pratiques du tribunal. Cette analyse a montré que le Bureau du surintendant des faillites, en tant qu'institution, est un organisme multifonctionnel de surveillance, d'enquête et de décision. Même si, d'un point de vue juridique et formel, la Loi attribue ces fonctions au surintendant, il lui est impossible de les remplir toutes partout au Canada. On ne peut le comparer à un tribunal judiciaire, comme par exemple la Cour de faillite, une division de la Cour supérieure du Québec. Dans les dispositions en cause, le législateur fédéral a bien manifesté sa volonté de confier au surintendant le contrôle du régime disciplinaire des syndics de faillite par le truchement de sa compétence en matière de licences. La Cour de faillite reste toutefois compétente pour révoquer un syndic dans un dossier de faillite particulier, s'il y a un motif valable. Le législateur fédéral a délibérément conféré au surintendant les fonctions d'enquête, de poursuite et de décision pour tout ce qui touche la conduite des syndics de faillite. Il a toutefois pris soin d'accorder au syndic visé par une enquête certaines garanties procédurales. La crainte de partialité institutionnelle résultant du cumul possible des fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de décideur n'est que pure conjecture. La pratique du Bureau du surintendant des faillites et la preuve au dossier n'ont donné lieu à aucune crainte raisonnable de partialité en l'espèce. Les demandeurs n'ont produit aucune preuve permettant de conclure qu'il existe, dans les faits, une

applicants presented no evidence establishing that there were in fact “excessively close relations” between the employees involved at various stages of the disciplinary process and the Superintendent. There was also no basis on which the Court could find that the Superintendent takes part in investigations or acts as prosecutor himself. A reasonable and well-informed person, having thought the matter through in a realistic and practical way, would have no reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases as a result of the application of the impugned provisions, taking all the relevant factors into account.

The applicants did not question the individual impartiality of the delegates, but their independence from the Superintendent or the Crown. The competence and expertise of the delegates Fred Kaufman and Lawrence Poitras were not at issue. If the Superintendent’s decision to appoint a person as his delegate was made on a basis unrelated to the application of the Act, or if the decision was capricious and arbitrary, any interested person could apply to the Court by way of an application for judicial review, if necessary. It is clear from the employment contracts and instruments of delegation that it was their status as independent lawyers, their availability and their recognized competence that were the determining factors in the Superintendent’s decision to delegate his adjudicative powers to the delegates Kaufman and Poitras. Under the circumstances as a whole, there was no undue infringement of the delegates’ security of tenure and independence. The delegates could not have their contracts rescinded without a valid reason. They were protected against any form of arbitrary removal in the course of their mandate and thus had an adequate security of tenure. A reasonable and well-informed person would probably have no apprehension as to the independence of Mr. Poitras, a former Superior Court of Quebec chief justice, or Mr. Kaufman, a former Quebec Court of Appeal judge. Both are retired and are already receiving a government pension. They are therefore to some extent financially secure.

At the start of the hearing, the applicants sought an immediate stay of the disciplinary proceedings, submitting that, under the Act, the tribunal has no power of summoning or compelling witnesses to testify, which creates a risk of infringing their right to a full answer and defence. The delegates made no reviewable error in determining that at this stage it was premature to seek a stay of proceedings. The problem of summoning witnesses and compelling them to testify seemed purely hypothetical. The applicants were not accused persons in a criminal proceeding. They had a legal ground of constraint to compel the appearance of a witness. Superior courts have the power to assist administrative tribunals and to compel testimony or production of documents

« promiscuité excessive » entre les employés intervenant dans les diverses étapes du processus disciplinaire et le surintendant. Rien ne permettait non plus à la Cour de conclure que le surintendant prenait part aux enquêtes ou agissait lui-même à titre de poursuivant. Une personne raisonnable et bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, n’éprouverait aucune crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas par suite de l’application des dispositions en cause, et ce, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

Les demandeurs n’ont pas mis en doute l’impartialité personnelle des délégués, mais leur indépendance par rapport au surintendant ou à la Couronne. La compétence et l’expertise des délégués Fred Kaufman et Lawrence Poitras n’étaient pas en cause. Si la décision du surintendant de nommer une personne comme son délégué a été prise pour un motif étranger à l’application de la Loi, ou s’il s’agit d’une décision capricieuse et arbitraire, rien n’empêche l’intéressé de s’adresser à la Cour par voie de demande de contrôle judiciaire. Il était manifeste, à la lecture des contrats de service et des actes de délégation en question, que c’est leur qualité de juristes indépendants, leur disponibilité et leur compétence reconnue qui ont constitué les facteurs déterminants dans la décision du surintendant de déléguer ses pouvoirs juridictionnels aux délégués Kaufman et Poitras. Vu l’ensemble des circonstances, il n’y a pas eu atteinte induc à l’inamovibilité et à l’indépendance des délégués. Leur contrat ne pouvait pas être résilié sans motif valable. Ils étaient protégés contre toute forme de destitution arbitraire en cours de mandat; leur inamovibilité était donc adéquate. La personne raisonnable et bien informée n’aurait probablement pas de crainte ici quant à l’indépendance de M^c Poitras, un ancien juge en chef de la Cour supérieure du Québec ou de M^c Kaufman, un ancien juge de la Cour d’appel du Québec. Tous deux sont à la retraite et ils reçoivent déjà une pension de l’État. Ils sont donc, dans une certaine mesure, à l’abri financièrement.

À l’ouverture de l’audition, les demandeurs ont sollicité la suspension immédiate de l’instance disciplinaire; ils ont notamment fait valoir que la Loi ne conférait au tribunal aucun pouvoir d’assigner ou de contraindre des témoins, ce qui risquait donc de porter atteinte à leur droit de bénéficier d’une défense pleine et entière. Les délégués n’ont commis aucune erreur susceptible de contrôle en concluant qu’il était prématuré à ce stade de demander la suspension de l’instance. En l’espèce, le problème d’assignation et de contrainte des personnes à témoigner apparaissait purement conjectural. Les demandeurs n’étaient pas des accusés dans une instance pénale. Ils disposaient d’un moyen légal de contrainte pour obtenir la comparution forcée d’un témoin. Les cours

before them. It is the Federal Court which at present has the power to assist federal administrative tribunals. When it has jurisdiction over a particular area, the Federal Court has an implicit power to make any orders necessary to exercise that jurisdiction. Given that, subject to section 28 of the *Federal Courts Act*, the Federal Court has exclusive trial jurisdiction to review the legality of the acts of federal boards, commissions or other tribunals, it clearly has jurisdiction to compel testimony or the production of documents before such tribunals if this is necessary for them to exercise their jurisdiction or comply with the rules of natural justice.

The applicant Jacques Roy argued that, pursuant to subsection 41(8) of the Act, the fact that he had been discharged from his duties as bankruptcy trustee on July 23, 1997, gave him immunity against any subsequent charge or remedy regarding his administration. A discharge order made by the Bankruptcy Court only affects the trustee's conduct in respect of third parties and any person who has an interest in the bankruptcy. The discharge procedure is not a proceeding for examining the professional conduct of a trustee, at the conclusion of which a trustee may be subject to a disciplinary penalty. It would be contrary to the public interest to permit a defaulting trustee to avoid disciplinary penalties once the Bankruptcy Court has issued his discharge in respect of third parties and any person having an interest in the bankruptcy. The discharge order made by the Bankruptcy Court was not a legal bar to the prosecution of disciplinary proceedings brought against the applicant Roy.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Bankruptcy Act, The*, S.C. 1919, c. 36, ss. 14(1), 15, 89, 96.
Bankruptcy Act, 1949, S.C. 1949, c. 7, ss. 3(3),(5), 5, 6.
Bankruptcy Act, R.S.C. 1952, c. 14, s. 6.
Bankruptcy Act, R.S.C. 1970, c. B-3, s. 10.
Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C., 1985, c. B-3, ss. 1 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2), 2 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 69; S.C. 1992, c.1, s. 145(F); c. 27, s. 3; 1995, c. 1, s. 62; 1997, c. 12, s. 1; 1999, c. 28, s. 146; c. 31, s. 17; 2000, c. 12, s. 8; 2001, c. 4, s. 25; c. 9, s. 572; 2004, c. 25, s. 7), 5(1),(2) (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 5), (3) (as am. *idem*; 1997, c. 12, s. 4), (4) (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 5; 1997, c. 12, s. 4), 6(1) (as am. *idem*, s. 5), 7, 12, 13(2) (as am. *idem*, s. 6), (3) (as am. *idem*), 13.2(5) (as enacted by S.C. 1992,

supérieures possèdent le pouvoir de venir en aide aux tribunaux administratifs et de forcer les personnes à témoigner ou à produire des documents devant ceux-ci. C'est la Cour fédérale qui possède aujourd'hui le pouvoir de venir en aide aux tribunaux administratifs fédéraux. Lorsqu'elle a compétence sur une matière, la Cour fédérale possède le pouvoir implicite de rendre toutes les ordonnances nécessaires à l'exercice de cette compétence. Comme la Cour fédérale a, sous réserve de l'article 28 de la *Loi sur les Cours fédérales*, compétence exclusive en première instance, pour contrôler la légalité des actes des offices fédéraux, elle a clairement compétence pour contraindre les personnes à témoigner ou à produire des documents devant ces tribunaux si cela est nécessaire aux fins de l'exercice de leur compétence ou du respect des règles de justice naturelle.

Le demandeur Jacques Roy a fait valoir que, en vertu du paragraphe 41(8) de la Loi, le fait qu'il a été libéré de ses fonctions à titre de syndic de faillite le 23 juillet 1997 lui donne l'immunité contre tout reproche ou recours ultérieur relatif à son administration. L'ordonnance de libération rendue par la Cour de faillite ne touche la conduite du syndic qu'à l'égard des tiers et des personnes touchées par la faillite. La procédure de libération ne constitue pas une instance visant à examiner la conduite professionnelle d'un syndic et au terme de laquelle un syndic peut être condamné à une sanction disciplinaire. Il serait contraire à l'intérêt public de permettre à un syndic fautif d'échapper aux sanctions disciplinaires dès le moment où la Cour de faillite prononce sa libération à l'égard des tiers et des personnes touchées par la faillite. L'ordonnance de libération rendue par la Cour de faillite ne constituait pas un obstacle juridique à la poursuite de l'instance disciplinaire engagée contre le demandeur Roy.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 7, 11, 24(1).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 9, 23 (mod. par L.Q. 1982, ch. 17, art. 42), 56 (mod. par L.Q. 1989, ch. 51, art. 2).
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2 « fiduciaire ».
Code des professions, L.R.Q. ch. C-26.
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), appendice III, art. 1, 2.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 43 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 63), 44 (mod., *idem*, art. 64; L.C.

- c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 8), (6) (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 8), (7) (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 8), 13.3 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 9), 13.4 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 10), 13.5 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9), 14 (as am. *idem*), 14.01 (as enacted *idem*; 1997, c. 12, s. 12), 14.02 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 13; 2002, c. 8, s. 182), 14.03 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 14; 1999, c. 31, s. 18(E)), 14.04 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9), 14.05 (as enacted *idem*), 14.08 (as enacted *idem*), 15.1 (as enacted by S.C. 1997, c. 12, s. 16), 30 (as am. *idem*, s. 22(F)), 41(2),(3),(4),(5) (as am. *idem*, s. 25), (6), (8), (8.1) (as enacted *idem*), 43 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 15), 49 (as am. *idem*, s. 17; 1997, c. 12, s. 29), 62 (as am. by S.C. 1992, s. 26; 1997, c. 12, s. 39), 67 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 33; 1997, c. 12, s. 59; 1998, c. 19, s. 250), 71 (as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 67), 105(1), 159 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 60), 178 (as am. by S.C. 2000, c. 12, s. 18; 2001, c. 4, s. 32).
- Bankruptcy and Insolvency General Rules*, C.R.C., c. 368, ss. 1 (as am. by SOR/98-240, s. 1), 34 (as am. *idem*), 35 (as am. *idem*), 36 (as am. *idem*), 37 (as am. *idem*), 38 (as am. *idem*), 39 (as am. *idem*), 40 (as am. *idem*), 41 (as am. *idem*), 42 (as am. *idem*), 43 (as am. *idem*), 44 (as am. *idem*), 45 (as am. *idem*), 46 (as am. *idem*), 47 (as am. *idem*), 48 (as am. *idem*), 49 (as am. *idem*), 50 (as am. *idem*), 51 (as am. *idem*), 52 (as am. *idem*), 53 (as am. *idem*).
- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, ss. 1, 2.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 7, 11, 24(1).
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 43 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 31, s. 63), 44 (as am. *idem*, s. 64; S.C. 1998, c. 9, s. 24).
- Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, s. 39(5).
- Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, ss. 9, 23 (as am. by S.Q. 1982, c. 17, s. 42), 56 (as am. by S.Q. 1989, c. 51, s. 2).
- Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34, ss. 1 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 19, s. 19), 104.1 (as enacted by S.C. 2000, c. 15, s. 25; 2002, c. 16, s. 13.1).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], 1998, ch. 9, art. 24).
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 39(5).
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52(1).
- Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34, art. 1 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, art. 19), 104.1 (édicte par L.C. 2000, ch. 15, art. 25; 2002, ch. 16, art. 13.1).
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Suppl.), ch. 10.
- Loi sur la faillite*, S.C. 1919, ch. 36, art. 14(1), 15, 89, 96.
- Loi sur la faillite, 1949*, S.C. 1949, ch. 7, art. 3(3),(5), 5, 6.
- Loi sur la faillite*, S.R.C. 1952, ch. 14, art. 6.
- Loi sur la faillite*, S.R.C. 1970, ch. B-3, art. 10.
- Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3, art. 1 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2), 2 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 69; L.C. 1992, ch. 1, art. 145(F); ch. 27, art. 3; 1995, ch. 1, art. 62; 1997, ch. 12, art. 1; 1999, ch. 28, art. 146; ch. 31, art. 17; 2000, ch. 12, art. 8; 2001, ch. 4, art. 25; ch. 9, art. 572; 2004, ch. 25, art. 7), 5(1),(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 5), (3) (mod., *idem*; 1997, ch. 12, art. 4), (4) (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 5; 1997, ch. 12, art. 4), 6(1) (mod., *idem*, art. 5), 7, 12, 13(2) (mod., *idem*, art. 6), (3) (mod., *idem*), 13.2(5) (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 8), (6) (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 8), (7) (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 8), 13.3 (édicte par L.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 9), 13.4 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 10), 13.5 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9), 14 (mod., *idem*), 14.01 (édicte, *idem*; 1997, ch. 12, art. 12), 14.02 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 13; 2002, ch. 8, art. 182), 14.03 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 14; 1999, ch. 31, art. 18(A)), 14.04 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9), 14.05 (édicte, *idem*), 14.08 (édicte, *idem*), 15.1 (édicte par L.C. 1997, ch. 12, art. 16), 30 (mod., *idem*, art. 22(F)), 41(2),(3),(4),(5) (mod., *idem*, art. 25), (6), (8), (8.1) (édicte, *idem*), 43 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 15), 49 (mod., *idem*, art. 17; 1997, ch. 12, art. 29), 62 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 26; 1997, ch. 12, art. 39), 67 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 33; 1997, ch. 12, art. 59; 1998, ch. 19, art. 250), 71 (mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 67), 105(1), 159 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 60), 178 (mod. par L.C. 2000, ch. 12, art. 18; 2001, ch.

s. 52(1).

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 2 “trustee”.

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27), 28 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8; 2002, c. 8, s. 35), 44 (as am. *idem*, s. 41).

Professional Code, R.S.Q. c. C-26.

4, art. 32).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27), 28 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8; 2002, ch. 8, art. 35), 44 (mod., *idem*, art. 41).

Règles générales sur la faillite et l'insolvabilité, C.R.C., ch. 368, art. 1 (mod. par DORS/98-240, art. 1), 34 (mod., *idem*), 35 (mod., *idem*), 36 (mod., *idem*), 37 (mod., *idem*), 38 (mod., *idem*), 39 (mod., *idem*), 40 (mod., *idem*), 41 (mod., *idem*), 42 (mod., *idem*), 43 (mod., *idem*), 44 (mod., *idem*), 45 (mod., *idem*), 46 (mod., *idem*), 47 (mod., *idem*), 48 (mod., *idem*), 49 (mod., *idem*), 50 (mod., *idem*), 51 (mod., *idem*), 52 (mod., *idem*), 53 (mod., *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Métivier v. Mayrand, [2003] R.J.Q. 3035; (2003), 18 Admin. L.R. (4th) 14; 50 C.B.R. (4th) 153 (C.A.); *Friedman & Friedman Inc. v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2001), 36 C.B.R. (4th) 223; 211 F.T.R. 161 (T.D.); *Authorson v. Canada (Attorney General)*, [2003] 2 S.C.R. 40; (2003), 227 D.L.R. (4th) 385; 4 Admin. L.R. (4th) 167; 36 C.C.P.B. 29; 109 C.R.R. (2d) 220; 306 N.R. 335; 175 O.A.C. 363; 2003 SCC 39; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; 2001 SCC 52; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267; (1995), 130 D.L.R. (4th) 1; 35 Admin. L.R. (2d) 1; 33 C.R.R. (2d) 269; 190 N.R. 1; *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79.

DISTINGUISHED:

Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy), [1996] 3 F.C. 584; (1996), 42 C.B.R. (3d) 245; 116 F.T.R. 173 (T.D.); *Sheriff v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2005), 27 Admin. L.R. (4th) 54; 10 C.B.R. (5th) 70; 131 C.R.R. (2d) 83; 2005 FC 305; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; (1992), 88 D.L.R. (4th) 110; 70 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R.R. (2d) 89; 133 N.R. 241.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Métivier c. Mayrand, [2003] J.Q. n° 15389 (C.A.); *Friedman & Friedman Inc. c. Canada (Surintendant des faillites)*, [2001] A.C.F. n° 124 (1^{re} inst.) (QL); *Authorson c. Canada (Procureur général)*, [2003] 2 R.C.S. 40; 2003 CSC 39; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781; 2001 CSC 52; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites), [1996] 3 C.F. 584 (1^{re} inst.); *Sheriff c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2005 C.F. 305; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259.

CONSIDERED:

Laflamme v. Canada (Superintendent of Bankruptcy), [1995] 3 F.C. 174; (1995), 35 C.P.R. (3d) 230; 96 F.T.R. 200 (T.D.); *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105; (1980), 110 D.L.R. (3d) 311; [1980] 3 W.W.R. 125; 18 B.C.L.R. 124; 31 N.R. 214; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.); *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539; (2003), 226 D.L.R. (4th) 193; 50 Admin. L.R. (3d) 1; 304 N.R. 76; 173 O.A.C. 38; 2003 SCC 29; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626; (1998), 157 D.L.R. (4th) 385; 6 Admin. L.R. (3d) 1; 22 C.P.C. (4th) 1; 50 C.R.R. (2d) 189; 224 N.R. 241; *Canada (Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission) v. Canada (Attorney General)* (2004), 255 F.T.R. 270; 2004 FC 830; *Laperrière v. Pfeiffer & Pfeiffer Inc. et al.*, T-660-05. Blanchard J., 15/4/05.

REFERRED TO:

Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, [2003] 2 S.C.R. 504; (2003), 231 D.L.R. (4th) 385; 217 N.S.R. (2d) 301; 4 Admin. L.R. (4th) 1; 28 C.C.E.L. (3d) 1; 110 C.R.R. (2d) 233; 310 N.R. 22; 2003 SCC 54; *Canada (Attorney General) v. Sam Lévy & Associés Inc.*, 2005 FC 171; *Archambault v. Canada (Attorney General)*, [1996] Q.J. No. 2341 (Sup. Ct.) (QL); *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34; 2003 SCC 36; *Air Canada v. Canada (Attorney General)* (2003), 222 D.L.R. (4th) 385; 46 Admin. L.R. (3d) 283; 23 C.P.R. (4th) 129 (Que. C.A.); *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; (1987), 45 D.L.R. (4th) 235; [1988] 1 W.W.R. 193; 61 Sask. R. 105; 28 Admin. L.R. 294; 37 C.C.C. (3d) 385; 60 C.R. (3d) 193; 81 N.R. 161; *R. v. Kalanj*, [1989] 1 S.C.R. 1594; [1989] 6 W.W.R. 577; (1989), 48 C.C.C. (3d) 459; 70 C.R. (3d) 260; 40 C.R.R. 50; 96 N.R. 191; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; (1991), 84 D.L.R. (4th) 105; [1991] 6 W.W.R. 289; 75 Man. R. (2d) 81; 2 Admin. L.R. (2d) 185; 6 C.R.R. (2d) 259; 130 N.R. 121; *Gosselin v.*

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Laflamme c. Canada (Surintendant des faillites), [1995] 3 C.F. 174 (1^{re} inst.); *Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.); *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539; 2003 CSC 29; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale) c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 830; *Laperrière c. Pfeiffer & Pfeiffer Inc. et al.*, T-660-05, juge Blanchard, 15-4-05.

DÉCISIONS CITÉES :

Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504; *Canada (Procureur général) c. Sam Lévy & Associés Inc.*, 2005 CF 171; *Archambault c. Canada (Procureur général)*, [1996] A.Q. n° 2341 (C.S.) (QL); *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884; 2003 CSC 36; *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, [2003] R.J.Q. 322 (C.A.); *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; *R. c. Kalanj*, [1989] 1 R.C.S. 1594; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429; 2002 CSC 84; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44; *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1987), 24 Admin. L.R. 187 (C.S.C.-B.); *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1988), 31 Admin. L.R. 179 (C.A.C.-B.); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2001] 3 C.F. 566; 2001 CAF 162; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410; *Attorney General of Ontario v.*

Quebec (Attorney General), [2002] 4 S.C.R. 429; (2002), 221 D.L.R. (4th) 257; 100 C.R.R. (2d) 1; 298 N.R. 1; 2002 SCC 84; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 77 C.R.R. (2d) 189; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44; *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1987), 24 Admin. L.R. 187 (B.C.S.C.); *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1988), 31 Admin. L.R. 179 (B.C.C.A.); *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [2001] 3 F.C. 566; (2001), 201 D.L.R. (4th) 129; 36 Admin. L.R. (3d) 224; 272 N.R. 88; 2001 FCA 162; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Attorney General of Ontario v. Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1894] A.C. 189 (P.C.); *Reference as to Validity of the Debt Adjustment Act, Alberta*, [1942] S.C.R. 31; [1942] 1 D.L.R. 1; (1941), 24 C.B.R. 129; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356; [1943] 2 D.L.R. 1 (P.C.); *Canadian Banker's Association and Dominion Mortgage and Investments Association v. Attorney General of Saskatchewan*, [1956] S.C.R. 31; [1955] 5 D.L.R. 736; (1955), 35 C.B.R. 135; *Orderly Payment of Debts Act, 1959 (Alta.)*, *Validity of*, [1960] S.C.R. 571; (1960), 23 D.L.R. (2d) 449; 1 C.B.R. (N.S.) 207; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; (1990), 68 D.L.R. (4th) 524; 42 Admin. L.R. 1; 90 CLLC 14,007; 38 O.A.C. 321; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 S.C.R. 650; (2004), 241 D.L.R. (4th) 83; 17 Admin. L.R. (4th) 165; 121 C.R.R. (2d) 261; 49 M.P.L.R. (3d) 157; 323 N.R. 1; 2004 SCC 48; *R. v. Stinchcombe*, [1995] 1 S.C.R. 754; (1995), 162 A.R. 269; 96 C.C.C. (3d) 318; 38 C.R. (4th) 42; 178 N.R. 157; 83 W.A.C. 269; *Disciplinary Hearing of the Trustees Henry Sztern and Henry Sztern et Associés Inc. (In re the)* (May 29, 2001, Benjamin J. Greenberg); *Disciplinary Hearing of the Trustees Joyal & Partners Inc. and Todd Y. Sheriff (In re the)* (September 3, 2002 and February 12, 2003, Marc Mayrand); *Sheriff*

Attorney-General for the Dominion of Canada, [1894] A.C. 189 (C.P.); *Reference as to Validity of the Debt Adjustment Act, Alberta*, [1942] R.C.S. 31; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356; [1943] 2 D.L.R. 1 (C.P.); *Canadian Banker's Association and Dominion Mortgage and Investments Association v. Attorney General of Saskatchewan*, [1956] R.C.S. 31; *Orderly Payment of Debts Act, 1959 (Alta.)*, *Validity of*, [1960] R.C.S. 571; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650; 2004 CSC 48; *R. c. Stinchcombe*, [1995] 1 R.C.S. 754; *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndic Henry Sztern et Henry Sztern et Associés Inc.* (29 mai 2001, Benjamin J. Greenberg); *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndic Joyal & Partners Inc. et Todd Y. Sheriff* (3 septembre 2002 et 12 février 2003, Marc Mayrand); *Sheriff c. Canada (Procureur général)*, 2005 C.F. 305; *Vaughan c. Canada*, [2005] 1 R.C.S. 146; 2005 CSC 11; *Vaughan c. Canada*, [2003] 3 C.F. 645; 2003 CAF 76; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, [2004] 4 R.C.F. 83; 2004 CF 969; *Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151 (C.A.); *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641 (C.A.); *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Brousseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; *Katz v. Vancouver Stock Exchange* (1995), 128 D.L.R. (4th) 424; [1996] 2 W.W.R. 356; 14 B.C.L.R. (3d) 66; 34 Admin. L.R. (2d) 1; 82 B.C.A.C. 16; 9 C.C.L.S. 112 (C.A.C.-B.); conf. par [1996] 3 R.C.S. 405; *Ireland (Syndic de faillite de) c. Banque Provinciale du Canada* (1962), 5 C.B.R. (N.S.) 91 (C.S. Qué.); *Lavallée c. Gagnon*, [1975] C.A. 601 (Qué.); *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241; *Raymond Chabot inc. c. Canada (Procureure générale)*, [2005] J.Q. n° 3781 (C.S.) (QL); *Canada (Procureur général) c. Fetherson*, 2005 CAF 111; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Montambault c. Brazeau*, [1996] A.Q. n° 4187 (C.A.) (QL); *G.E. Hamel Ltée c.*

v. *Canada (Attorney General)*, 2005 FC 305; *Vaughan v. Canada*, [2005] 1 S.C.R. 146; (2005), 250 D.L.R. (4th) 385; 41 C.C.E.L. (3d) 159; 331 N.R. 64; 2005 SCC 11; *Vaughan v. Canada*, [2003] 3 F.C. 645; (2003), 224 D.L.R. (4th) 640; 238 F.T.R. 311; 306 N.R. 366; 2003 FCA 76; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Democracy Watch v. Canada (Attorney General)*, [2004] 4 F.C.R. 83; (2004), 20 Admin. L.R. (4th) 163; 257 F.T.R. 6; 2004 FC 969; *Blais v. Basford*, [1972] F.C. 151 (C.A.); *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917; (1972), 28 D.L.R. (3d) 129; 7 C.C.C. (2d) 474; 18 C.R.N.S. 302; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.); *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; (1986), 30 D.L.R. (4th) 481; 26 C.R.R. 59; 70 N.R. 1; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; (1991), 64 C.C.C. (3d) 513; 5 C.R.R. (2d) 31; 5 M.P.L.R. (2d) 113; 128 N.R. 1; 39 Q.A.C. 241; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Katz v. Vancouver Stock Exchange* (1995), 128 D.L.R. (4th) 424; [1996] 2 W.W.R. 356; 14 B.C.L.R. (3d) 66; 34 Admin. L.R. (2d) 1; 82 B.C.A.C. 16; 9 C.C.L.S. 112 (B.C.C.A.); affd [1996] 3 S.C.R. 405; (1996), 139 D.L.R. (4th) 575; [1996] 10 W.W.R. 305; 26 B.C.L.R. (3d) 1; 41 Admin. L.R. (2d) 1; 82 B.C.A.C. 29; 12 C.C.L.S. 1; 207 N.R. 72; *Ireland (Trustee of) v. Banque Provinciale du Canada* (1962), 5 C.B.R. (N.S.) 91 (Que. Sup.Ct.); *Lavallée c. Gagnon*, [1975] C.A. 601 (Qué.); *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241; (1997), 142 D.L.R. (4th) 385; 41 C.R.R. (2d) 240; 207 N.R. 171; 97 O.A.C. 161; *Raymond Chabot inc. c. Canada (Procureure générale)*, [2005] J.Q. No 3781 (Sup. Ct.) (QL); *Canada (Attorney General) v. Fetherson* (2005), 332 N.R. 113; 2005 FCA 111; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; (1994), 110 D.L.R. (4th) 1; [1994] 3 W.W.R. 609; 41 B.C.A.C. 81; 88 B.C.L.R. (2d) 145; 20 Admin. L.R. (2d) 202; 20 M.P.L.R. (2d) 1; 163 N.R. 81; *Montambault c. Brazeau*, [1996] A.Q. No. 4187 (C.A.)

Cournoyer, [1989] R.J.Q. 2767 (C.S.); *Rubia v. Assn. of Registered Nurses of Newfoundland* (1996), 139 Nfld. & P.E.I.R. 188; 134 D.L.R. (4th) 741; 39 Admin. L.R. (2d) 143 (C.S. 1^{re} int.); *R. c. Rose*, [1998] 3 R.C.S. 262; *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Malek c. Parent*, [1972] C.S. 229 (Qué.); *Re First Investors Corp. Ltd. (No. 2)*; *Re Associated Investors of Canada Ltd. (No. 2)* (1987), 46 D.L.R. (4th) 687; 57 Alta. L.R. (2d) 71 (B.R.).

(QL); *G.E. Hamel Ltée c. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2767 (Sup. Ct.); *Rubia v. Assn. of Registered Nurses of Newfoundland* (1996), 139 Nfld. & P.E.I.R. 188; 134 D.L.R. (4th) 741; 39 Admin. L.R. (2d) 143 (S.C.T.D.); *R. v. Rose*, [1998] 3 S.C.R. 262; (1998), 40 O.R. (3d) 576; 166 D.L.R. (4th) 385; 129 C.C.C. (3d) 449; 20 C.R. (5th) 246; 57 C.R.R. (2d) 219; 232 N.R. 83; 115 O.A.C. 201; *R. v. Osolin*, [1993] 4 S.C.R. 595; (1993), 109 D.L.R. (4th) 478; 38 B.C.A.C. 81; 86 C.C.C. (3d) 481; 26 C.R. (4th) 1; 19 C.R.R. (2d) 93; 162 N.R. 1; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; (1986), 29 D.L.R. (4th) 161; 26 C.C.C. (3d) 481; 52 C.R. (3d) 1; 21 C.R.R. 76; 67 N.R. 241; 16 O.A.C. 81; *Malek c. Parent*, [1972] C.S. 229 (Qué.); *Re First Investors Corp. Ltd. (No. 2)*; *Re Associated Investors of Canada Ltd. (No. 2)* (1987), 46 D.L.R. (4th) 687; 57 Alta. L.R. (2d) 71 (Q.B.).

AUTHORS CITED

Bilodeau, Paul-Émile. *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, 2^e éd. Brossard (Qué.): Publications CCH, 2004.

Bohémier, Albert. *Faillite et insolvabilité*, tome 1, Montréal: Éditions Thémis, 1992.

Canada. Office of the Superintendent of Bankruptcy. *Process for Decisions Affecting a Trustee's Licence Under Sections 14.01 and 14.02 of the Act*. Ottawa: July 12, 2001.

Canada. Office of the Superintendent of Bankruptcy. *Policy on Publicizing Professional Conduct Matters*. Ottawa, July 12, 2001.

Canada. *Report of the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation*. Ottawa: Information Canada, 1970.

Green, Sir Guy. "The Rationale and Some Aspects of Judicial Independence" (1985), 59 *A.L.J.* 135.

Shetreet, Shimon. *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary*. Amsterdam: North-Holland Pub. Co., 1976.

Ziegel, Jacob S. *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law*. Toronto: E. Montgomery Publications, 2003.

APPLICATIONS for judicial review of decisions by the Superintendent of Bankruptcy's delegates that the application of sections 14.01 and 14.02 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* was not inconsistent with paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* or section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Applications dismissed.

DOCTRINE CITÉE

Bilodeau, Paul-Émile. *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, 2^e éd. Brossard (Qué.): Publications CCH, 2004.

Bohémier, Albert. *Faillite et insolvabilité*, tome 1, Montréal: Éditions Thémis, 1992.

Canada. Bureau du surintendant des faillites. *Politique sur la publicité des affaires de conduite professionnelle*. Ottawa: 12 juillet 2001.

Canada. Bureau du surintendant des faillites. *Processus quant aux décisions concernant les licences de syndic selon les articles 14.01 et 14.02 de la Loi*. Ottawa: 12 juillet 2001.

Canada. *Rapport du Comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité*. Ottawa: Information Canada, 1970.

Green, Sir Guy. « The Rationale and Some Aspects of Judicial Independence » (1985), 59 *A.L.J.* 135.

Shetreet, Shimon. *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary*. Amsterdam: North-Holland Pub. Co., 1976.

Ziegel, Jacob S. *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law*. Toronto: E. Montgomery Publications, 2003.

DEMANDES de contrôle judiciaire de décisions rendues par des délégués du surintendant des faillites qui ont conclu que l'application des articles 14.01 et 14.02 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* n'était pas incompatible avec les alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* et avec l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Demandes rejetées.

APPEARANCES:

Jean-Philippe Gervais, R. Michel Décary and Daniel Des Aulniers for applicants.

Bernard Letarte, Vincent Veilleux and Robert Monette for respondents.

No one appeared for interested parties.

SOLICITORS OF RECORD:

Gervais & Gervais S.E.N.C., Montréal, *Stikeman, Elliott LLP*, Montréal, and *Grondin, Poudrier, Bernier S.E.N.C.*, Montréal, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada and De Blois et Associés, Ste-Foy, Quebec, for respondents.

The following is the English version of the reasons for order and order rendered by

[1] MARTINEAU J.: The applications for judicial review at bar raise the same issues regarding due process, the scope of procedural guarantees and the impartiality and independence of the authority empowered pursuant to the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3 [s. 1 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2)] (the Act), to rule on the conduct of bankruptcy trustees.

[2] The applicants hold trustee licences issued under the Act by the Superintendent of Bankruptcy (the Superintendent). They are currently the subject of disciplinary proceedings initiated pursuant to sections 14.01 [as enacted *idem*, s. 9; 1997, c. 12, s. 12] and 14.02 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 13; 2002, c. 8, s. 182] of the Act (the provisions in question), the application of which could entail the suspension or cancellation of their licences. On this point, the applicants submitted essentially that the provisions in question are contrary to their fundamental right to a fair and equitable hearing before an independent and impartial tribunal. Consequently, the applicants are seeking a judicial declaration that the provisions in question are of no force or effect, as well as a stay of the disciplinary proceedings.

ONT COMPARU :

Jean-Philippe Gervais, R. Michel Décary et Daniel Des Aulniers pour les demandeurs.

Bernard Letarte, Vincent Veilleux et Robert Monette pour les défendeurs.

Personne n'a comparu pour les parties intéressées.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Gervais & Gervais S.E.N.C., Montréal, *Stikeman, Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Montréal, et *Grondin, Poudrier, Bernier S.E.N.C.*, Montréal, pour les demandeurs.

Le sous-procureur général du Canada et De Blois et Associés, Ste-Foy (Québec), pour les défendeurs.

Voici les motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus en français par

[1] LE JUGE MARTINEAU: Les présentes demandes de contrôle judiciaire soulèvent les mêmes questions relatives à l'application régulière de la loi, à l'étendue des garanties procédurales, et à l'impartialité et l'indépendance de l'instance habilitée en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3 [art. 1 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2)] (la Loi), à statuer sur la conduite des syndic de faillite.

[2] Les demandeurs détiennent des licences de syndic délivrées en vertu de la Loi par le surintendant des faillites (le surintendant). Ceux-ci font présentement l'objet de procédures disciplinaires intentées en vertu des articles 14.01 [édicte *idem*, art. 9; 1997, ch. 12, art. 12] et 14.02 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 13; 2002, ch. 8, art. 182] de la Loi (les dispositions en cause) et dont l'application pourrait entraîner la suspension ou l'annulation de leurs licences. À cet égard, les demandeurs soumettent essentiellement que les dispositions en cause vont à l'encontre de leur droit fondamental à une audience juste et équitable devant un tribunal indépendant et impartial. En conséquence, les demandeurs désirent obtenir une déclaration judiciaire à l'effet que les dispositions en cause sont inopérantes ainsi qu'un arrêt des procédures disciplinaires.

[3] In two interlocutory decisions, rendered by Fred Kaufman (docket T-75-04) and Lawrence Poitras (docket T-547-04), respectively acting as Superintendent's delegates pursuant to subsection 14.01(2) of the Act (the delegates), the applicants' claims were not allowed. The Attorney General of Canada intervened to support the validity of the provisions in question and the merit of the delegates' findings.

[4] I consider that the applications for judicial review at bar should be dismissed. Although my reasons for not granting the remedies sought by the applicants are more elaborate than those given by the delegates, I have reached the same conclusions. In short, the delegates were correct in law and fact to find that the application of the provisions in question was not inconsistent with paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, (the Bill), or section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], (the Canadian Charter), this conclusion being implicit in the position initially taken by the applicants before the delegates. Similarly, the delegates made no reviewable error when they found that the other arguments made by the applicants, involving the application of certain procedural guarantees, were premature or without legal foundation.

[5] The background is very important in the case at bar and the applicants' many arguments tended to overlap, being based at times on the right to due process of law and at other times on the right to an impartial hearing. Accordingly, for a better understanding of the answers given to the complex legal questions which were raised in the case at bar, these reasons will follow the following general plan:

- I- Provisions in question
- II- General regulatory framework
- III- Factual background

[3] Dans deux décisions interlocutoires, rendues respectivement par M^{es} Fred Kaufman (dossier T-75-04) et Lawrence Poitras (dossier T-547-04), agissant à titre de délégués du surintendant en vertu du paragraphe 14.01(2) de la Loi (les délégués), les prétentions des demandeurs n'ont pas été retenues. Le procureur général du Canada est intervenu pour soutenir la validité des dispositions en cause ainsi que le caractère bien fondé des conclusions des délégués.

[4] Je suis d'avis de rejeter les présentes demandes de contrôle judiciaire. Même si mes motifs pour ne pas accorder les remèdes recherchés par les demandeurs sont plus étayés que ceux qui ont été fournis par les délégués, je parviens aux mêmes conclusions. En somme, les délégués ont raison en droit et en fait de conclure que l'application des dispositions en cause ne va pas à l'encontre des alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III (la Déclaration) ou de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch.11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte canadienne); cette dernière conclusion étant implicite à la position qu'ont initialement prise les demandeurs devant les délégués. De même, les délégués n'ont commis aucune erreur révisable en considérant que les autres moyens soulevés par les demandeurs, qui mettent en jeu l'application de certaines garanties procédurales, sont prématurés ou non fondés en droit.

[5] Le contexte est très important en l'espèce et les nombreux arguments des demandeurs ont tendance à se recouper, ceux-ci reposant tantôt sur le droit à l'application régulière de la loi, tantôt sur le droit à une audition impartiale. Aussi, pour une meilleure compréhension des réponses apportées aux questions juridiques complexes qui ont été soulevées en l'espèce, les présents motifs suivront le plan général suivant :

- I- Dispositions en cause
- II- Cadre réglementaire général
- III- Contexte factuel

IV– Whether impugned decisions are reviewable	IV– Caractère révisable des décisions contestées
V– Tribunal’s reasoning	V– Raisonnement du tribunal
VI– Interaction of the Bill and the Canadian Charter	VI– Interaction de la Déclaration et de la Charte canadienne
VII– Due process of law	VII– Application régulière de la loi
1. Scope	1. Champ d’application
2. Situation before 1960	2. Situation avant 1960
3. Situation after 1960	3. Situation à compter de 1960
4. Substantive rights	4. Droits substantiels
5. Procedural rights	5. Droits procéduraux
6. Independence of decision makers	6. Indépendance des décideurs
VIII– Independent and impartial tribunal	VIII– Tribunal indépendant et impartial
1. Rights and obligations defined by the tribunal	1. Droits et obligations définis par le tribunal
2. Principles of fundamental justice	2. Principes de justice fondamentale
3. Concepts of independence and impartiality	3. Notions d’indépendance et d’impartialité
4. Distinction between administrative and judicial tribunals	4. Distinction entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires
5. Test of the ordinary, reasonable and fully informed person	5. Critère de la personne ordinaire, raisonnable et bien renseignée
6. Functions of administrative officials and Bankruptcy Court	6. Rôles des fonctionnaires administratifs et de la Cour de faillite
7. Operational aspects and practices of tribunal	7. Réalité opérationnelle et pratiques du tribunal
8. Answers to questions of tribunal’s structural bias	8. Réponses aux questions de partialité structurelle du tribunal

9. Answers to questions of decision makers' independence

9. Réponses aux questions d'indépendance des décideurs

IX- Summoning and compelling witnesses

IX- Assignation et contrainte des témoins

X- Discharge of applicant Roy-Sunliner case

X- Libération du demandeur Roy-dossier Sunliner

XI- Costs

XI- Dépens

I- PROVISIONS IN QUESTION

I- DISPOSITIONS EN CAUSE

[6] The provisions in question read as follows:

[6] Les dispositions en cause se lisent comme suit :

14.01 (1) Where, after making or causing to be made an investigation into the conduct of a trustee, it appears to the Superintendent that

14.01 (1) Après avoir tenu ou fait tenir une enquête sur la conduite du syndic, le surintendant peut prendre l'une ou plusieurs des mesures énumérées ci-après, soit lorsque le syndic ne remplit pas adéquatement ses fonctions ou a été reconnu coupable de mauvaise administration de l'actif, soit lorsqu'il n'a pas observé la présente loi, les Règles générales, les instructions du surintendant ou toute autre règle de droit relative à la bonne administration de l'actif, soit lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire :

(a) a trustee has not properly performed the duties of a trustee or has been guilty of any improper management of an estate,

a) annuler ou suspendre la licence du syndic;

(b) a trustee has not fully complied with this Act, the General Rules, directives of the Superintendent or any law with regard to the proper administration of any estate, or

b) soumettre sa licence aux conditions ou restrictions qu'il estime indiquées, et notamment l'obligation de se soumettre à des examens et de les réussir ou de suivre des cours de formation;

(c) it is in the public interest to do so,

c) ordonner au syndic de rembourser à l'actif toute somme qui y a été soustraite en raison de sa conduite.

the Superintendent may do one or more of the following:

(d) cancel or suspend the licence of the trustee;

(e) place such conditions or limitations on the licence as the Superintendent considers appropriate including a requirement that the trustee successfully take an exam or enrol in a proficiency course, and

(f) require the trustee to make restitution to the estate of such amount of money as the estate has been deprived of as a result of the trustee's conduct.

(1.1) This section and section 14.02 apply, in so far as they are applicable, in respect of former trustees, with such modifications as the circumstances require.

(1.1) Dans la mesure où ils sont applicables, le présent article et l'article 14.02 s'appliquent aux anciens syndics avec les adaptations nécessaires.

(2) The Superintendent may delegate by written instrument, on such terms and conditions as are therein

(2) Le surintendant peut, par écrit et aux conditions qu'il précise dans cet écrit, déléguer tout ou partie des attributions

specified, any or all of the Superintendent's powers, duties and functions under subsection (1), subsection 13.2(5), (6) or (7) or section 14.02 or 14.03.

(3) Where the Superintendent delegates in accordance with subsection (2), the Superintendent or the delegate shall

(a) where there is a delegation in relation to trustees generally, give written notice of the delegation to all trustees; and

(b) whether or not paragraph (a) applies, give written notice of the delegation of a power to any trustee who may be affected by the exercise of that power, either before the power is exercised or at the time the power is exercised.

14.02 (1) Where the Superintendent intends to exercise any of the powers referred to in subsection 14.01(1), the Superintendent shall send the trustee written notice of the powers that the Superintendent intends to exercise and the reasons therefor and afford the trustee a reasonable opportunity for a hearing.

(2) At a hearing referred to in subsection (1), the Superintendent

(a) has the power to administer oaths;

(b) is not bound by any legal or technical rules of evidence in conducting the hearing;

(c) shall deal with the matters set out in the notice of the hearing as informally and expeditiously as the circumstances and a consideration of fairness permit; and

(d) shall cause a summary of any oral evidence to be made in writing.

(3) The notice referred to in subsection (1) and, where applicable, the summary of oral evidence referred to in paragraph (2)(d), together with such documentary evidence as the Superintendent receives in evidence, form the record of the hearing and the record and the hearing are public, unless the Superintendent is satisfied that personal or other matters that may be disclosed are of such a nature that the desirability of avoiding public disclosure of those matters, in the interest of a third party or in the public interest, outweighs the desirability of the access by the public to information about those matters.

(4) The decision of the Superintendent after a hearing referred to in subsection (1), together with the reasons therefor, shall be given in writing to the trustee not later than three months after the conclusion of the hearing, and is public.

que lui confèrent respectivement le paragraphe (1), les paragraphes 13.2(5), (6) et (7) et les articles 14.02 et 14.03.

(3) En cas de délégation aux termes du paragraphe (2), le surintendant ou le délégué doit :

a) dans la mesure où la délégation vise les syndicats en général, en aviser tous les syndicats par écrit;

b) en tout état de cause, aviser par écrit, avant l'exercice du pouvoir qui fait l'objet de la délégation ou lors de son exercice, tout syndicat qui pourrait être touché par l'exercice de ce pouvoir.

14.02 (1) Lorsqu'il se propose de prendre l'une des mesures visées au paragraphe 14.01(1), le surintendant envoie au syndicat un avis écrit et motivé de la mesure qu'il entend prendre et lui donne la possibilité de se faire entendre.

(2) Lors de l'audition, le surintendant :

a) peut faire prêter serment;

b) n'est lié par aucune règle juridique ou procédurale en matière de preuve;

c) règle les questions exposées dans l'avis d'audition avec célérité et sans formalisme, eu égard aux circonstances et à l'équité;

d) fait établir un résumé écrit de toute preuve orale.

(3) L'audition et le dossier de l'audition sont publics à moins que le surintendant ne juge que la nature des révélations possibles sur des questions personnelles ou autres est telle que, en l'espèce, l'intérêt d'un tiers ou l'intérêt public l'emporte sur le droit du public à l'information. Le dossier de l'audition comprend l'avis prévu au paragraphe (1), le résumé de la preuve orale visé à l'alinéa (2)d) et la preuve documentaire reçue par le surintendant.

(4) La décision du surintendant est rendue par écrit, motivée et remise au syndicat dans les trois mois suivant la clôture de l'audition, et elle est publique.

(5) A decision of the Superintendent given pursuant to subsection (4) is deemed to be a decision of a federal board, commission or other tribunal that may be reviewed and set aside pursuant to the *Federal Courts Act*.

(5) La décision du surintendant, rendue et remise conformément au paragraphe (4), est assimilée à celle d'un office fédéral et comme telle est soumise au pouvoir d'examen et d'annulation prévu à la *Loi sur les Cours fédérales*.

II—GENERAL REGULATORY FRAMEWORK

[7] Samuel S. Lévy and Sam Lévy & Associés Inc. (docket T-75-04) and Jacques Roy (docket T-547-04) (the applicants) carry on their activities as licensed trustees in the province of Quebec in accordance with licences issued by the Superintendent pursuant to the Act.

[8] In their capacity as trustees, the applicants are subject to various obligations regarding the administration of estates, set out in the Act, need not be listed here. To prevent conflicts of interest, sections 13.3 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 9] and 13.4 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 10] of the Act also prohibit the applicants from acting as trustees in a number of cases. Further, under section 13.5 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9] of the Act, the applicants must comply with the Code of Ethics for Trustees (the Code), which is part of the *Bankruptcy and Insolvency General Rules*, C.R.C., c. 368 [s. 1 (as am. by SOR/98-240, s. 1)] (the General Rules).

[9] The professional activities of trustees are not self-regulated. Thus, in a case where the conduct of a bankruptcy trustee is in question, the disciplinary process does not fall under the provincial law generally applicable to other categories of professionals. In Quebec the *Professional Code*, R.S.Q. c. C-26 (the *Professional Code*) applies only to members of a professional order or body recognized by provincial legislation. However, I note that there is a national association, the Canadian Association of Insolvency and Restructuring Professionals (CAIRP).

[10] Accordingly, misconduct by a trustee in the broad sense is penalized through the system of licences covered in the Act. In this regard, misconduct should be

II—CADRE RÉGLEMENTAIRE GÉNÉRAL

[7] M. Samuel S. Lévy et Sam Lévy & Associés Inc. (dossier T-75-04) et M. Jacques Roy (dossier T-547-04) (les demandeurs) exercent leurs activités de syndics autorisés dans la province de Québec en vertu de licences délivrées en vertu de la Loi par le surintendant.

[8] En leur qualité de syndics, les demandeurs sont assujettis à diverses obligations précisées dans la Loi en matière d'administration des actifs qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer ici. Pour prévenir les conflits d'intérêts, les articles 13.3 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 9] et 13.4 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 10] de la Loi empêchent également les demandeurs d'agir comme syndics dans un certain nombre de cas. De plus, en vertu de l'article 13.5 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9] de la Loi, les demandeurs doivent se conformer au Code de déontologie des syndics (le Code), faisant partie des *Règles générales sur la faillite et l'insolvabilité*, C.R.C., ch. 368 [art. 1 (mod. par DORS/98-240, art. 1)] (les Règles générales).

[9] Les activités professionnelles des syndics ne sont pas autoréglementées. Ainsi, dans le cas où la conduite d'un syndic de faillite est en cause, le processus disciplinaire ne relève pas du droit provincial qui est généralement applicable à d'autres catégories de professionnels. Au Québec, le *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26 (le *Code des professions*) ne s'applique qu'aux membres d'un ordre ou d'une corporation professionnelle reconnu par la législation provinciale. Je note cependant qu'il existe une association nationale, l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation (ACPIR).

[10] C'est donc par le biais du système de licences prévu par la Loi que l'inconduite, au sens large, d'un syndic est sanctionnée. À ce sujet, il faut entendre par

taken to mean any infringement or breach of the Act, the General Rules (including the Code), the Superintendent's Directives or any law on the proper administration of any estate (subsection 14.01(1) of the Act).

[11] Accordingly, after making or causing to be made an investigation into the conduct of a trustee, in the cases mentioned in subsection 14.01(1) of the Act, the Superintendent may suspend or cancel the trustee's licence, and place such conditions on the licence as the Superintendent considers appropriate, in addition to requiring the trustee to make restitution to the estate of such amount of money as the estate has been deprived of as a result of the trustee's conduct (paragraphs 14.01(1)(a), (b) and (c) of the Act). However, no action mentioned in subsection 14.01(1) of the Act can be taken without the trustee being afforded a reasonable opportunity for a hearing duly convened for that purpose (subsection 14.02(1) of the Act).

[12] Further, the Superintendent may also delegate his powers of investigation and adjudication to a "delegate" (subsection 14.01(2) of the Act). That being said, throughout these reasons, whenever the Superintendent or his delegate exercises or purports to exercise adjudicative powers conferred on them by the provisions in question, I will use the word "tribunal", even though this term is not used in the Act.

III—FACTUAL BACKGROUND

[13] In 1998, Marc Mayrand, the Superintendent, made a general delegation pursuant to subsection 14.01(2) of the Act to two federal officials in his office, Michel Leduc (docket T-75-04) and Sylvie Laperrière (docket T-547-04), senior analysts (the analysts), of the following powers: that of making an investigation into the conduct of any trustee; that of proposing that one of the measures covered in subsection 14.01(1) be taken; the duty stated in subsection 14.02(1) to send the trustee written notice with reasons of the steps he or she intends to take; and the power set out in subsection 14.03(1) to give certain directions of a conservatory nature.

inconduite toute violation ou tout manquement à la Loi, aux Règles générales (incluant le Code), aux instructions du surintendant ou à toute autre règle de droit relative à la bonne administration de l'actif (paragraphe 14.01(1) de la Loi).

[11] Ainsi, après avoir tenu ou fait tenir une enquête sur la conduite d'un syndic, dans les cas prévus au paragraphe 14.01(1) de la Loi, le surintendant peut suspendre ou annuler la licence du syndic, soumettre celle-ci aux conditions qu'il estime indiquées, en plus d'ordonner au syndic de rembourser à l'actif toute somme qui a été soustraite en raison de sa conduite (alinéas 14.01(1)a, b) et c) de la Loi). Cependant, aucune mesure mentionnée au paragraphe 14.01(1) de la Loi ne peut être prise sans que le syndic ait eu la possibilité de se faire entendre à une audition dûment convoquée à cette fin (paragraphe 14.02(1) de la Loi).

[12] De plus, le surintendant peut également déléguer ses pouvoirs d'enquête et d'adjudication à un « délégué » (paragraphe 14.01(2) de la Loi). Ceci étant dit, tout au long des présents motifs, lorsque le surintendant ou son délégué exercent ou prétendent exercer la compétence adjudicative qui leur est conférée en vertu des dispositions en cause, j'utiliserai le terme « tribunal » bien qu'il s'agisse là d'une appellation qui n'est pas utilisée dans la Loi.

III—CONTEXTE FACTUEL

[13] En 1998, M. Marc Mayrand, le surintendant, a délégué d'une façon générale en vertu du paragraphe 14.01(2) de la Loi à deux fonctionnaires fédéraux de son bureau, en l'occurrence à M. Michel Leduc (dossier T-75-04) et M^{me} Sylvie Laperrière (dossier T-547-04), analystes principaux (les analystes), les pouvoirs suivants : celui de tenir une enquête sur la conduite de tout syndic; celui de proposer de prendre l'une des mesures visées au paragraphe 14.01(1); l'obligation prévue au paragraphe 14.02(1) d'envoyer au syndic un avis écrit et motivé de la mesure qu'il entend prendre; et le pouvoir prévu au paragraphe 14.03(1) de donner certaines instructions de nature conservatoire.

[14] In 2000, the Deputy Superintendent, Programs, Standards and Regulatory Affairs (the Deputy Superintendent), asked the analysts to carry out a specific investigation into the applicants' conduct.

[15] In the past, official receivers had already made supervisory visits to the offices of the applicants Lévy, and after various complaints had apparently identified [TRANSLATION] "certain breaches of the rules of conduct applicable to them in the course of their duties." That said, in conjunction with the disciplinary investigation initiated by the analyst Leduc in 2000, the Office of the Superintendent of Bankruptcy also conducted a general audit of the administration of the applicants Lévy.

[16] With regard to the applicant Roy, the disciplinary investigation undertaken by the analyst Laperrière was limited to the files in Pierre-André Jacob (Jacob) and Distribution Sunliner (1985) Inc. (Sunliner). The investigation arose out of certain complaints: apparently the complaints indicated [TRANSLATION] "breaches of the Act, the Bankruptcy and Insolvency Rules and the Directives of the Superintendent of Bankruptcy."

[17] With respect to the Sunliner case, the applicant Roy subsequently raises (see *infra*, section X—Discharge of applicant Roy—Sunliner case) a supplementary argument which requires further explanation. On March 15, 1994, Sunliner made an assignment of its property to the applicant Roy pursuant to the Act. On November 25, 1996, the applicant Roy sent the official receiver his final statement of receipts and disbursements. After an exchange of information, the official receiver on May 9, 1997, issued a letter containing positive comments. The applicant Roy then took steps to have his final statement taxed by the Superior Court of Quebec, Bankruptcy Division (the Bankruptcy Court). On June 6, 1997, the applicant Roy sent the notice of his application for discharge, and on July 23, 1997, obtained his discharge from the Bankruptcy Court.

[18] In 2001, at the conclusion of their respective investigations, the analysts each submitted to the Superintendent a written analytical report setting out the

[14] En 2000, le surintendant associé—Programmes, Normes et Affaires réglementaires (le surintendant associé) a demandé aux analystes de procéder à une enquête spécifique sur la conduite des demandeurs.

[15] Par le passé, des séquestres officiels avaient déjà effectué des visites de surveillance aux bureaux des demandeurs Lévy, et à la suite de diverses plaintes, avaient identifié, semble-t-il, « certains manquements aux règles de conduite qui s'imposaient à eux dans l'exercice de leurs fonctions ». Ceci étant dit, de façon concomitante à l'enquête disciplinaire amorcée en 2000 par l'analyste Leduc, le Bureau du surintendant des faillites a également procédé à une vérification générale de l'administration des demandeurs Lévy.

[16] Quant au demandeur Roy, l'enquête disciplinaire menée par l'analyste Laperrière se limite aux dossiers Pierre-André Jacob (Jacob) et Distribution Sunliner (1985) Inc. (Sunliner). L'enquête fait suite à certaines plaintes; ces dernières, semble-t-il, auraient permis de mettre en évidence « des manquements à la Loi, aux Règles sur la faillite et l'insolvabilité et aux Instructions du surintendant des faillites ».

[17] Dans le cas du dossier Sunliner, le demandeur Roy soulève plus loin (voir *infra*, section X—Libération du demandeur Roy—dossier Sunliner) un argument supplémentaire qui requiert une mise en situation additionnelle. Le 15 mars 1994, Sunliner a fait cession de ses biens en vertu de la Loi auprès du demandeur Roy. Le 25 novembre 1996, ce dernier a transmis au séquestre officiel son relevé définitif de recettes et déboursés. Après un échange d'informations, le 9 mai 1997, la séquestre officielle a émis une lettre contenant des commentaires positifs. Le demandeur Roy a donc entrepris des démarches en vue d'obtenir la taxation de son relevé définitif par la Cour supérieure du Québec siégeant en matière de faillite (la Cour de faillite). Le 6 juin 1997, le demandeur Roy a adressé l'avis de sa demande de libération, puis a obtenu sa libération le 23 juillet 1997 de la Cour de faillite.

[18] En 2001, au terme de leurs enquêtes respectives, les analystes ont chacun présenté au surintendant un rapport écrit et circonstancié faisant état d'éléments

facts which, in their view, indicated that the applicants had not properly performed their statutory duties in the administration of certain estates (the offences alleged against the applicants). At the same time, the analysts concluded that the offences alleged against the applicants were sufficient grounds for the Superintendent to exercise the powers contained in section 14.01 of the Act. That said, there is no evidence in the record on which the Court could conclude or infer that the Superintendent himself interfered, or might have interfered, in any way in the investigation conducted by the analysts or in the preparation of the reports in question.

[19] There is no doubt of the seriousness of the offences alleged against the applicants here. In this case, for the applicants Lévy, the analyst Leduc in his report of August 31, 2001 (which amounted to nearly 200 pages) set out 118 different offences. The analyst Leduc accordingly recommended the cancellation of their trustee licences and the restitution of certain sums of money to the estate in the bankruptcy files in question. In the case of the trustee Roy, the analyst Laperrière in her amended report (some 50 pages), dated November 2, 2001, set out a number of offences relating to the Jacob and Sunliner files. She accordingly recommended that the applicant Roy's trustee licence be suspended for a period of one month.

[20] When the analysts gave the applicants their reports and recommendations—the reports in question in lieu of the notice provided under subsection 14.02(1) of the Act—the applicants chose to exercise their right to a hearing. Nevertheless, rather than hearing the case himself, in September 2001 the Superintendent decided that it would be best [TRANSLATION] “in the interests of natural justice and to allow [the trustees] to have a hearing as soon as possible” pursuant to subsection 14.01(2) of the Act, to delegate to two outside lawyers, Fred Kaufman (docket T-75-04) and François Rioux (docket T-547-04), the duty to determine whether one or more of the circumstances set out in subsection 14.01(1) of the Act existed and to impose the appropriate penalties on the applicants, if necessary. Following the death of Mr. Rioux, who did not have an opportunity to carry out his mandate, Lawrence Poitras, from the same

factuels qui, selon eux, démontrent que les demandeurs n'ont pas rempli adéquatement leurs devoirs statutaires dans le cours de l'administration de certains actifs (les infractions reprochées aux demandeurs). Du même souffle, les analystes concluent que les infractions reprochées aux demandeurs constituent des motifs suffisants pour que le surintendant exerce les pouvoirs prévus à l'article 14.01 de la Loi. Ceci étant dit, il n'y a aucune preuve au dossier permettant à la Cour de conclure ou d'inférer que le surintendant lui-même s'est ou se serait ingéré de quelque manière que ce soit dans l'enquête menée par les analystes ou dans la rédaction des rapports en question.

[19] La gravité des infractions reprochées aux demandeurs ne fait ici aucun doute. En l'espèce, dans le cas des demandeurs Lévy, l'analyste Leduc fait état, dans son rapport du 31 août 2001 (celui-ci fait tout près de 200 pages), de quelque 118 infractions différentes. L'analyste Leduc recommande donc l'annulation de leurs licences de syndic et le remboursement de diverses sommes d'argent à l'actif des dossiers de faillite visés. Dans le cas du syndic Roy, l'analyste Laperrière fait état, dans son rapport amendé (d'une cinquantaine de pages) en date du 2 novembre 2001, de nombreuses infractions en rapport avec les dossiers Jacob et Sunliner. Celle-ci recommande donc la suspension de la licence de syndic du demandeur Roy pour une période d'un mois.

[20] À la suite de la communication par les analystes aux demandeurs de leurs rapports et recommandations,— les rapports en question tenant lieu de l'avis prévu au paragraphe 14.02(1) de la Loi,— les demandeurs ont choisi de se prévaloir de la possibilité de se faire entendre. Néanmoins, plutôt que d'entendre lui-même l'affaire, le surintendant a décidé en septembre 2001 qu'il conviendrait, « dans l'intérêt de la justice naturelle et pour permettre [aux syndicis] de se faire entendre dans les meilleurs délais », de déléguer en vertu du paragraphe 14.01(2) de la Loi à deux juristes de l'extérieur, M^e Fred Kaufman (dossier T-75-04) et M^e François Rioux (dossier T-547-04), le soin de déterminer si une ou plusieurs des circonstances énumérées au paragraphe 14.01(1) de la Loi existent et d'imposer aux demandeurs, le cas échéant, des sanctions appropriées. À la suite du décès de M^e Rioux, qui n'a

law firm, was appointed by the Superintendent in September 2003 to replace him.

[21] In the fall of 2003, at the opening of the hearing, by separate motions, but restating in essence the same argument (subject to the supplementary argument of the applicant Roy regarding the effects of his discharge in the Sunliner case), the applicants asked the delegates to declare the provisions at issue of no force or effect and to order a stay of proceedings. In particular, the applicants asked the delegates to find that the provisions in question were inconsistent with paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill and with section 7 of the Canadian Charter, and that in fact their implementation infringed their fundamental rights.

[22] In particular, the applicants argued that the same person cannot carry out the duties of investigator, prosecutor and judge, which subsection 14.01(1) of the Act unlawfully authorizes. Further, although the delegates Kaufman and Poitras did not participate in the investigation or act as prosecutors, in fact the analysts Leduc and Laperrière were appointed by the Superintendent and were also parties to the disciplinary proceedings. In the applicants' view, therefore, the application of subsection 14.01(2) of the Act, authorizing the Superintendent to make such a delegation, raises a reasonable apprehension of bias in structural terms. Further, the conditions for hiring the delegates did not give them sufficient guarantees of judicial independence: *inter alia*, they could be relieved of their duties if they did not carry out their obligations properly under their respective contracts. Accordingly, the applicants' right to be tried by an independent and impartial tribunal was infringed in the case at bar.

[23] The applicants further argued before the delegates that the procedure set out in subsection 14.02(2) of the Act is defective, in that it prevents them from submitting a "full answer and defence" to the tribunal. Thus, the provisions in question gave them no protection in procedural terms or as regards evidence: the applicants also objected to the fact that the Act did

pas eu l'occasion de remplir son mandat, M^c Lawrence Poitras, du même cabinet d'avocats, a été désigné par le surintendant en septembre 2003 pour le remplacer.

[21] À l'automne 2003, à l'ouverture de l'audition, par requêtes distinctes, mais reprenant en substance la même argumentation (sous réserve de l'argument additionnel du demandeur Roy concernant les effets de sa libération dans le dossier Sunliner), les demandeurs ont demandé aux délégués de déclarer les dispositions en cause inopérantes et d'ordonner un arrêt des procédures. Plus particulièrement, les demandeurs ont invité les délégués à constater que les dispositions en cause sont incompatibles avec les alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration et avec l'article 7 de la Charte canadienne, et que, dans les faits, leur application porte atteinte à leurs droits fondamentaux.

[22] Les demandeurs ont notamment fait valoir qu'une même personne ne peut à la fois cumuler les fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de juge, ce qu'autorise illégalement le paragraphe 14.01(1) de la Loi. De plus, même si les délégués Kaufman et Poitras n'ont pas participé à l'enquête et n'agissent pas comme poursuivants, dans les faits, les analystes Leduc et Laperrière ont quand même été désignés par le surintendant et sont également parties aux procédures disciplinaires. L'application du paragraphe 14.01(2) de la Loi, qui permet au surintendant d'effectuer pareille délégation, soulève donc, de l'avis des demandeurs, une crainte raisonnable de partialité au niveau structurel. D'autre part, les conditions d'embauche des délégués ne confèreraient pas à ces derniers des garanties suffisantes au niveau de l'indépendance judiciaire; ceux-ci pourraient notamment être relevés de leurs fonctions s'ils n'exécutaient pas convenablement leurs obligations en vertu de leurs contrats respectifs. Par conséquent, le droit des demandeurs d'être jugés par un tribunal indépendant et impartial serait violé en l'espèce.

[23] Les demandeurs ont également soutenu devant les délégués que la procédure établie au paragraphe 14.02(2) de la Loi est déficiente, en ce qu'elle les empêche de présenter au tribunal une « défense pleine et entière ». Ainsi, les dispositions en cause ne leur offriraient aucune protection sur le plan procédural ou de la preuve; les demandeurs s'en prennent également au

not give the tribunal the power to summon witnesses. Further, subsection 14.01(1) of the Act authorizes the tribunal to order the applicants to make restitution to “the estate” of any amount of which it has been deprived as a result of their misconduct, which in the applicants’ submission may include restitution of the costs of the disciplinary investigation. The applicants accordingly risk being deprived of the enjoyment of property, in this case the licence authorizing them to engage in their profession, through a proceeding which in their submission does not observe due process of law and infringes the rules of fundamental justice (collectively, the applicants’ other arguments).

[24] The applicant Roy also made a supplementary argument, based on his prior discharge in the Sunliner case. He maintained that under subsection 41(8) of the Act, there would be immunity (except in cases of fraud) from any disciplinary proceeding in that case.

[25] The applicants’ arguments were not accepted by the delegates. The applicants maintained that the impugned decisions were wrong in law, and that in fact, if not in appearance, the tribunal was not independent or impartial from the standpoint of a reasonable and fully informed person.

IV—WHETHER IMPUGNED DECISIONS ARE REVIEWABLE

[26] The existence of reasonable grounds to question the independence or impartiality of a tribunal must be raised without delay (see in *inter alia* *Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, [1996] 3 F.C. 584 (T.D.), and the case law mentioned at paragraph 13). In the case at bar, the delegates had full power to decide the points of law and fact raised by the applicants and to order a stay of proceedings, if need be (*Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Laseur*, [2003] 2 S.C.R. 504; *Canada (Attorney General) v. Sam Lévy & Associés Inc.*, 2005 FC 171).

fait que la Loi ne confère pas au tribunal le pouvoir d’assigner des témoins. De plus, le paragraphe 14.01(1) de la Loi permet au tribunal d’ordonner aux demandeurs de rembourser à « l’actif » toute somme qui y a été soustraite en raison de leur conduite; ce qui peut inclure notamment, selon les demandeurs, le remboursement des coûts de l’enquête disciplinaire. Les demandeurs risquent donc de se voir privés de la jouissance d’un bien, en l’occurrence la licence leur permettant d’exercer leur profession, par le biais d’une procédure qui, selon eux, ne respecte pas l’application régulière de la loi et viole les principes de justice fondamentale (« *due process of law* ») (collectivement les autres moyens des demandeurs).

[24] Le demandeur Roy a également fait valoir un moyen additionnel, lequel repose sur sa libération antérieure dans le dossier Sunliner. Il prétend qu’en vertu du paragraphe 41(8) de la Loi, il y aurait immunité (sauf en cas de fraude) de toute poursuite de nature disciplinaire dans ce dernier dossier.

[25] Les moyens des demandeurs n’ont pas été retenus par les délégués. Les demandeurs prétendent que les décisions contestées sont erronées en droit et que, dans les faits, si non en apparence, le tribunal n’est pas indépendant ni impartial du point de vue d’une personne raisonnable et bien informée.

IV—CARACTÈRE RÉVISABLE DES DÉCISIONS CONTESTÉES

[26] L’existence de motifs raisonnables mettant en doute l’indépendance ou l’impartialité d’un tribunal doit être soulevée sans délai (voir notamment *Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, [1996] 3 C.F. 584 (1^{re} inst.), et la jurisprudence mentionnée au paragraphe 13). En l’espèce, les délégués avaient pleine compétence pour trancher les questions de droit et de fait soulevées par les demandeurs et pour ordonner, le cas échéant, un arrêt des procédures (*Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504; *Canada (Procureur général) c. Sam Lévy & Associés Inc.*, 2005 CF 171).

[27] That said, the impugned decisions are reviewable by this Court applying the standard of the correct decision (subsection 14.02(5) of the Act and subsection 18.1(4) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] (the *Federal Courts Act*), as amended; *Martin, Canada (Attorney General) v. Sam Lévy & Associés Inc.*).

[28] For the reasons stated below, I find that the delegates made no reviewable error of law or fact. I further believe that the particular reasons they gave were reasonable and generally in accordance with the present state of the law and case law. Consequently, I find that, by refusing to declare the provisions in question of no force or effect and to order a stay of proceedings, the delegates did not refuse to exercise their jurisdiction or act contrary to the Act.

V—TRIBUNAL'S REASONING

[29] The applicability of paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill and section 7 of the Canadian Charter to the facts of the case at bar were not the subject of any particular discussion in the impugned decisions. However, the delegates recognized that the applicants were entitled to a fair hearing before an independent and impartial tribunal. These preliminary questions are addressed in sections VI—Interaction of Bill and Canadian Charter, and VII—Due process of law, as well as in subsection 1—Rights and obligations defined by the tribunal, of section VIII—Independent and impartial tribunal.

[30] That said, the delegates determined that the provisions in question were neutral and that their application did not infringe the fundamental right referred to by the applicants. Essentially, the application of the provisions at issue did not raise a problem here, in the delegates' view, since, in fact, the functions of investigation, prosecution and adjudication were not assumed by the same person. In this regard, the delegates relied essentially on the decision by the Quebec Court of Appeal in 2003 in *Métivier v.*

[27] Ceci étant dit, les décisions contestées sont révisables par cette Cour suivant la norme de la décision correcte (paragraphe 14.02(5) de la Loi et paragraphe 18.1(4) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)] (la *Loi sur les Cours fédérales*), dans sa forme modifiée; *Martin, Canada (Procureur général) c. Sam Lévy & Associés et Inc.*).

[28] Pour les raisons exposées plus loin, je conclus que les délégués n'ont commis aucune erreur de droit ou de fait révisable. Je crois également que les motifs particuliers qu'ils ont donnés sont raisonnables et qu'ils sont généralement conformes à l'état actuel du droit et de la jurisprudence. En conséquence, je conclus que les délégués n'ont pas refusé d'exercer leur compétence, ni agi en violation de la loi en refusant de déclarer inopérantes les dispositions en cause et d'ordonner un arrêt des procédures.

V—RAISONNEMENT DU TRIBUNAL

[29] L'applicabilité des alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration et de l'article 7 de la Charte canadienne aux faits en l'espèce ne fait l'objet d'aucune discussion particulière dans les décisions contestées. Les délégués reconnaissent cependant que les demandeurs ont droit à une audition équitable devant un tribunal indépendant et impartial. Ces questions d'ordre préliminaire sont abordées aux sections VI—Interaction de la Déclaration et de la Charte canadienne et VII—Application régulière de la loi, ainsi qu'à la sous-section 1—Droits et obligations définis par le tribunal de la section VIII—Tribunal indépendant et impartial.

[30] Ceci étant dit, les délégués concluent que les dispositions en cause sont neutres et que leur application ne porte pas atteinte au droit fondamental qu'invoquent les demandeurs. En substance, l'application des dispositions en cause ne pose pas problème ici selon les délégués puisqu'il n'y a pas, dans les faits, cumul des fonctions d'enquête, de poursuite et d'adjudication chez la même personne. À cet égard, les délégués se basent essentiellement sur la décision rendue en 2003 par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Métivier c.*

Mayrand, [2003] R.J.Q. 3035 (C.A.), which dealt with a similar case. The issues of the accumulation of functions and the relevance of *Métivier*, are considered in subsection 8—Answers to questions of tribunal’s structural bias, of section VIII—Independent and impartial tribunal.

[31] In particular, in his interlocutory decision of December 19, 2003, the delegate Kaufman concluded, *inter alia*, that [TRANSLATION] “the Superintendent’s accumulation of duties is not such as to lead ‘a reasonable and fully informed person’ to conclude that a trustee will necessarily be deprived of his right to a fair and impartial hearing.” However, he acknowledged that [TRANSLATION] “the application of these sections may in fact raise an apprehension of bias”, but everything was dependant on the particular circumstances of each case. Accordingly, in his view, it was necessary to undertake a more thorough review of the independence of the decision maker and consider practice (*Métivier*).

[32] That said, the delegate Kaufman concluded that the case at bar differed from *Laflamme v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, [1995] 3 F.C. 174 (T.D.), relied on by the applicants to demonstrate the fact that the delegate was not independent. In 1993, the delegate then appointed to hear the complaint filed against the trustee Laflamme, Robert Archambault, was recalled before the end of his mandate, with no reason being given by the Minister of Industry, Science and Technology (who at the time had the power now exercised by the Superintendent). The delegate Archambault subsequently lost his action to recover the total amount of the fees mentioned in the contract. The Minister had not undertaken any contractual obligation to the delegate to have a valid reason for recall (*Archambault v. Canada (Attorney General)*, [1996] Q.J. No. 2341 (Sup. Ct.)).

[33] However, it is worth noting that the delegate Kaufman wrote: [TRANSLATION] “Although the reasons for which I might be recalled at the end of my contract are perhaps not as specific as one might desire, my contract gives me much more security than that which

Mayrand, [2003] J.Q. n° 15389 (C.A.) (QL), qui a traité d’un cas similaire. La question du cumul des fonctions et la pertinence de la décision *Métivier*, sont examinées à la sous-section 8—Réponses aux questions de partialité structurelle du tribunal, de la section VIII—Tribunal indépendant et impartial.

[31] Plus précisément, dans sa décision interlocutoire du 19 décembre 2003, le délégué Kaufman conclut notamment que « le cumul des fonctions chez le surintendant n’est pas de nature à amener “une personne raisonnable et bien informée” à conclure qu’un syndic sera nécessairement privé de son droit à une audience juste et impartiale ». Cependant, il reconnaît que « l’application de ces articles peut effectivement soulever une crainte de partialité », mais tout dépend des circonstances particulières de chaque cas. Aussi, selon lui, il faut donc procéder à un examen plus approfondi de l’indépendance du décideur et tenir compte de la pratique (*Métivier*).

[32] Ceci étant dit, le délégué Kaufman conclut que la présente affaire se distingue de l’affaire *Laflamme c. Canada (Surintendant des faillites)*, [1995] 3 C.F. 174 (1^{re} inst.) qu’invocent les demandeurs pour démontrer l’absence d’indépendance du délégué. En 1993, le délégué alors désigné pour entendre la plainte déposée contre le syndic Laflamme, M^{re} Robert Archambault, avait été révoqué avant la fin de son mandat, sans qu’aucune raison ne lui soit donnée par le ministre de l’Industrie, des Sciences et de la Technologie (qui exerçait à l’époque le pouvoir qui appartient aujourd’hui au surintendant). Le délégué Archambault devait subséquemment être débouté de son action visant à recouvrer le montant total des honoraires prévus au contrat. En effet, le ministre ne s’était pas contractuellement obligé envers ce dernier à avoir un motif valable de révocation (*Archambault c. Canada (Procureur général)*, [1996] J.Q. n° 2341 (C.S.)).

[33] Cependant, il est important de noter ce que le délégué Kaufman a écrit : « Bien que les motifs pour lesquels je pourrais être révoqué aux termes de mon contrat ne soient peut-être pas aussi précis qu’on pourrait le souhaiter, mon contrat m’accorde beaucoup

the Minister signed with the delegate recalled in *Laflamme, supra* . . . according to the terms of my employment, I can only be relieved of my duties for a valid reason” (emphasis added). I agree with the finding of the delegate Kaufman (see as to this my comments in subsection 9—Answers to questions of decision-makers’ independence, of section VIII—Independent and impartial tribunal).

[34] In his decision dated February 16, 2004, the delegate Poitras essentially used the same reasoning. He referred expressly to clause 5.1 of his employment contract (which was in all respects similar to that of the delegate Kaufman), providing:

[TRANSLATION]

5.1 Her Majesty may notify the contractor in writing that she has cancelled the contract. The delegation of powers, duties and functions regarding supervision of bankruptcy trustees made to the contractor may be revoked in writing by Her Majesty or the Superintendent if they determine that the contractor:

- (a) is by reason of infirmity incapable of properly performing his or her obligations under the contract;
- (b) has been found guilty of any professional misconduct;
- (c) has not properly performed his or her obligations under the contract;
- (d) by reason of his or her conduct, or otherwise, is in a position inconsistent with the proper performance of his or her obligations under the contract. [Emphasis added.]

[35] In this regard, the delegate Poitras saw [TRANSLATION] “nothing in the wording [of clause 5.1 of the employment contract] to foster insecurity or undermine the security of tenure of the delegate, so that a reasonable person would be inclined to conclude that a trustee would necessarily be deprived of his right to a fair and impartial hearing.” In the view of the delegate Poitras, [TRANSLATION] “it is most important that the removal of the administrative judge or delegate not be left to the whim of the Executive”: that is not the case here, since the delegate can only be recalled for one of

plus de sécurité que celui que le ministre avait signé avec le délégué révoqué dans *Laflamme*, précitée, (. . .) selon les modalités de mon embauche, je ne peux être relevé de mes fonctions que pour un motif valable. » (mon souligné). Je suis d’accord avec la conclusion du délégué Kaufman (voir à ce sujet mes commentaires à la sous-section 9—Réponses aux questions d’indépendance des décideurs de la section VIII—Tribunal indépendant et impartial).

[34] Dans sa décision du 16 février 2004, le délégué Poitras reprend en substance le même raisonnement. Il fait expressément référence à l’article 5.1 de son contrat de service (qui est en tous points similaire à celui du délégué Kaufman), lequel prévoit :

5.1 Sa Majesté peut aviser l’entrepreneur par écrit qu’elle a résilié le marché. La délégation de pouvoirs et d’attributions concernant la surveillance des syndics de faillite effectuée envers l’entrepreneur peut être révoquée par écrit par Sa Majesté ou le Surintendant s’ils concluent que l’entrepreneur :

- a) est, en raison d’une infirmité, incapable d’exécuter convenablement ses obligations en vertu du marché;
- b) a été reconnu coupable d’une faute professionnelle;
- c) n’a pas exécuté convenablement ses obligations en vertu du marché;
- d) se trouve, en raison de son comportement ou autrement, dans une position qui est incompatible avec l’exécution convenable de ses obligations en vertu du marché. [Mes soulignés.]

[35] À ce chapitre, le délégué Poitras ne voit « rien dans [la] phraséologie [de l’article 5.1 du contrat de service] qui favoriserait l’insécurité ou jouerait contre l’inamovibilité du délégué de sorte qu’une personne raisonnable serait portée à conclure qu’un syndic serait nécessairement privé de son droit à une audition juste et impartiale ». De l’avis du délégué Poitras, « [i]l importe surtout que la destitution du juge administratif ou du délégué ne soit pas laissée au bon plaisir de l’exécutif »; ce qui n’est pas le cas en l’espèce puisque le délégué ne peut être révoqué que pour l’un des motifs indiqués à

the reasons indicated in the aforesaid clause 5.1 of the employment contract. I also agree with the delegate Poitras.

[36] The delegates considered that the applicants' other arguments were premature at this stage. Further, the delegate Poitras indicated that in the absence of legislation authorizing the compellability of witnesses, the Federal Court of Canada had the power to assist federal boards, commissions or other tribunals and, if necessary, to issue a subpoena ordering a person to appear before the tribunal. With respect to the reimbursement of the costs incurred on account of the measures taken by the Superintendent, the delegate Poitras added that, as he interpreted paragraph 14.01(1)(c) of the Act, [TRANSLATION] "reimbursement is not made even indirectly to the Superintendent." I also agree with the reasoning of the delegates Kaufman and Poitras (see *infra*, section IX—Summoning and compelling witnesses). Moreover, before this Court, counsel for the applicants also objected that the delegates had not considered the applicants' other arguments from the standpoint of due process of law or the rules of fundamental justice. In any case, I have determined below that the provisions at issue are not contrary to the substantive or procedural rights that may be protected by paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill and section 7 of the Canadian Charter (see *infra*, section VI—Interaction of the Bill and the Canadian Charter, and section VII—Due process of law).

[37] The supplementary argument of the trustee Roy is also dismissed. The delegate Poitras considered that the discharge of Roy by the Bankruptcy Court did not give him immunity from disciplinary proceedings (although subsection 41(8.1) [as enacted by S.C. 1997, c. 12, s. 25] of the Act was not in effect at the time these proceedings were brought). In this connection, the delegate Poitras adopted the interpretation given in *Friedman & Friedman Inc. v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2001), 36 C.B.R. (4th) 223 (F.C.T.D.). I concur with the delegate Poitras in this regard (see *infra*, section X—Discharge of applicant Roy—Sunliner case).

l'article 5.1 précité du contrat de service. Je suis également d'accord avec le délégué Poitras.

[36] Quant aux autres moyens des demandeurs, les délégués sont d'avis que ceux-ci sont prématurés à ce stade. De plus, le délégué Poitras indique qu'en l'absence d'une disposition législative permettant l'assignation forcée de témoins, la Cour fédérale du Canada a le pouvoir de venir en aide aux offices fédéraux et de délivrer, au besoin, un *subpoena* ordonnant la comparution d'une personne devant le tribunal. Quant à la question du remboursement des frais encourus en raison des mesures prises par le surintendant, le délégué Poitras ajoute que, selon son interprétation de l'alinéa 14.01(1)c) de la Loi, « le remboursement n'est pas effectué même indirectement au surintendant ». Je suis également d'accord avec le raisonnement des délégués Kaufman et Poitras (voir *infra*, section IX—Assignation et contrainte des témoins). Par ailleurs, devant cette Cour, les procureurs des demandeurs ont également reproché aux délégués de ne pas avoir examiné les autres moyens des demandeurs sous l'angle de l'application régulière de la loi ou celui des principes de justice fondamentale. Quoi qu'il en soit, j'arrive plus loin à la conclusion que les dispositions en cause ne vont pas à l'encontre des droits substantiels ou procéduraux que peuvent protéger les alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration et l'article 7 de la Charte canadienne (voir *infra*, section VI—Interaction de la Déclaration et de la Charte canadienne et section VII—Application régulière de la loi).

[37] Le moyen additionnel du syndic Roy est également rejeté. Le délégué Poitras est d'avis que la libération de ce dernier par la Cour de faillite ne le met pas à l'abri de procédures disciplinaires (et ce, même si le paragraphe 41(8.1) [édicte par L.C. 1997, ch. 12, art. 25] de la Loi n'était pas en vigueur au moment de l'institution de ces procédures). Le délégué Poitras adopte à cet égard l'interprétation mentionnée dans l'affaire *Friedman & Friedman Inc. c. Canada (Surintendant des faillites)*, [2001] A.C.F. n° 124 (1^{re} inst.) (QL). Je suis d'accord avec le délégué Poitras à ce sujet (voir *infra*, section X—Libération du demandeur Roy—dossier Sunliner).

VI—INTERACTION OF THE BILL AND THE CANADIAN CHARTER

[38] The first point to be made is that the Bill is complementary in nature.

[39] The Bill is a quasi-constitutional statute: unless the conflicting legislation expressly declares that it operates notwithstanding the Bill, as required by section 2, where federal legislation conflicts with the protections of the Bill, the Bill applies and the legislation (or part thereof) is inoperative (*R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884, at paragraph 28; *Authorson v. Canada (Attorney General)*, [2003] 2 S.C.R. 40, at paragraph 32; *Air Canada v. Canada (Attorney General)* (2003), 222 D.L.R. (4th) 385 (Que. C.A.), at paragraphs 39-50). The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect (subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]) unless, in cases where a right guaranteed by the Canadian Charter is infringed, such an infringement can be justified under section 1 of the Charter.

[40] Paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill, on which the applicants relied, state:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

...

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so

VI—INTERACTION DE LA DÉCLARATION ET DE LA CHARTE CANADIENNE

[38] Il faut d'abord commencer par affirmer le caractère complémentaire de la Déclaration.

[39] La Déclaration est une loi quasi constitutionnelle; en cas de conflit entre une loi fédérale et les garanties établies dans la Déclaration, celle-ci s'applique et rend la loi (ou partie de celle-ci), inopérante, à moins que cette loi ne déclare expressément qu'elle s'applique nonobstant la Déclaration, comme l'exige l'article 2 de la Déclaration (*R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, au paragraphe 28; *Authorson c. Canada (Procureur général)*, [2003] 2 R.C.S. 40, au paragraphe 32; *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, [2003] R.J.Q. 322 (C.A.), aux paragraphes 39 à 50). Quant à la Constitution du Canada, celle-ci est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit (paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], à moins que, dans le cas où il est porté atteinte à un droit garanti par la Charte canadienne, pareille atteinte puisse être justifiée en vertu de l'article premier de cette dernière.

[40] Les alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration sur lesquels s'appuient les demandeurs énoncent :

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe :

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

[. . .]

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit

construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

...

[. . .]

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

[41] It should be pointed out that some of the preceding guarantees acquired the status of constitutional guarantees when the Constitution was amended and the Canadian Charter came into effect. Section 7 and paragraph 11(d) of the Canadian Charter state:

[41] Faut-il le rappeler ici, certaines des garanties plus haut ont accédé au rang de garanties constitutionnelles lorsque la Constitution a été modifiée et que la Charte canadienne est entrée en vigueur. L'article 7 et l'alinéa 11d) de la Charte canadienne précisent en effet :

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

...

[. . .]

11. Any person charged with an offence has the right

11. Tout inculpé a le droit :

...

[. . .]

(d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

[42] The trustees acknowledged that paragraph 11(d) of the Canadian Charter does not apply in this case. Further, the Supreme Court has excluded application of paragraph 11(d) of the Canadian Charter in disciplinary cases of a regulatory nature intended to maintain discipline, integrity and professional standards, when the latter have no true penal consequences (*R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; *R. v. Kalanj*, [1989] 1 S.C.R. 1594; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869). That said, because of the seriousness of the offences charged, the quasi-judicial nature of the proceeding in question and the impact of the tribunal's decision on their

[42] Les syndic reconnaissent que l'alinéa 11d) de la Charte canadienne ne s'applique pas ici. D'ailleurs, la Cour suprême a écarté l'application de l'alinéa 11d) de la Charte canadienne dans des affaires disciplinaires de nature réglementaire, destinées à maintenir la discipline, l'intégrité et les normes au sein de la profession, lorsque celles-ci n'ont pas de véritables conséquences pénales (*R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; *R. c. Kalanj*, [1989] 1 R.C.S. 1594; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869). Ceci étant dit, à cause de la gravité des infractions reprochées, de la nature quasi judiciaire du processus en cause et de l'impact de la décision du tribunal sur leurs

professional activities, the applicants submitted that by analogy they have the right to be presumed innocent and to put forward a “full answer and defence” against the offences charged, before an independent and impartial tribunal.

[43] In this regard, the applicants relied on the following comments by Dickson J. (as he then was) in *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at page 1113:

3. A high standard of justice is required when the right to continue in one’s profession or employment is at stake A disciplinary suspension can have grave and permanent consequences upon a professional career.

[44] In his decision, the delegate Kaufman said that he agreed in general with the viewpoint expressed in *Kane*, and by implication the delegate Poitras also subscribed to this general principle, which the Attorney General of Canada does not appear to dispute here.

[45] Further, it should be noted that section 14.08 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9] of the Act authorizes a trustee licence to be issued to a body corporate. That is the case, for example, with the applicant Sam Lévy & Associés Inc. It is thus more accurate to say that the possible suspension or cancellation of the latter’s licence only involves economic interests.

[46] Thus, from the outset the applicants adopted the following position before the delegates: in so far as paragraph 2(e) of the Bill is not infringed, the same is true of section 7 of the Canadian Charter; as a corollary, if paragraph 2(e) of the Bill is infringed, section 7 of the Canadian Charter is as well. However, it should be noted that this equation is not absolute or equivalent in positive law. The phrase “principles of fundamental justice” in paragraph 2(e) of the Bill is expressly associated with the right to a “fair hearing”, while section 7 of the Canadian Charter does not create the same connection. In the latter case, the words “principles of fundamental justice” are associated with

activités professionnelles, les demandeurs soumettent que, par analogie, ils ont le droit d’être présumés innocents et de présenter une « défense pleine et entière » à l’encontre des infractions reprochées, et ce, devant un tribunal indépendant et impartial.

[43] À cet égard, les demandeurs s’appuient sur les propos suivants du juge Dickson (tel était alors son titre) dans l’arrêt *Kane c. Conseil d’administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105, à la page 1113 :

3. Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d’une personne d’exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu. [...] Une suspension de nature disciplinaire peut avoir des conséquences graves et permanentes sur une carrière.

[44] Dans sa décision, le délégué Kaufman s’est d’ailleurs dit généralement d’accord avec le point de vue exprimé dans l’arrêt *Kane* et, de façon implicite, le délégué Poitras adhère également à ce principe général que le procureur général du Canada, d’ailleurs, ne semble pas contester ici.

[45] D’autre part, il faut souligner que l’article 14.08 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9] de la Loi permet la délivrance d’une licence de syndic autorisé à une personne morale. Ce qui est le cas, par exemple, de la demanderesse Sam Lévy & Associés Inc. Il est donc plus exact de dire que la suspension ou la révocation éventuelle de la licence de cette dernière met uniquement en cause des intérêts économiques.

[46] Aussi, d’entrée de jeu, les demandeurs ont adopté la position suivante devant les délégués : dans la mesure où l’alinéa 2e) de la Déclaration n’est pas violé, il en est également quant à l’article 7 de la Charte canadienne; par voie de corollaire, si l’alinéa 2e) de la Déclaration est violé, l’article 7 de la Charte canadienne l’est également. Mais, faut-il le souligner, cette équation n’est pas parfaite ni équivalente en droit positif. En effet, l’expression « principes de justice fondamentale » à l’alinéa 2e) de la Déclaration est expressément rattachée au droit à une « audition impartiale », tandis que l’article 7 de la Charte canadienne ne crée pas le même lien. Dans ce dernier cas, les mots « principes de justice

a much more fundamental right, i.e. the right to “life, liberty and security of the person.”

[47] I note that in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, the Supreme Court held that section 7 of the Canadian Charter could also include the substantive right not to be imprisoned for an absolute liability offence, a proposition which may be conceivable with respect to paragraph 1(a) of the Bill, but certainly not under paragraph 2(e). Generally speaking, the Supreme Court has to date seemed hesitant to recognize that economic rights can be protected by section 7 of the Canadian Charter, unless the infringement of the right to life, liberty and security of the person results from the interaction of the individual with the judicial system and the administration of justice (*Gosselin v. Québec (Attorney General)*, [2002] 4 S.C.R. 429).

[48] It is true that a whole range of situations may involve the administration of justice and the latter does not exclusively entail criminal proceedings (*Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307). However, there is still considerable doubt as to the scope of section 7 of the Charter in a situation involving administrative regulation of economic or professional activities by various groups of individuals. This is true, for example, when the very competence of a professional is in question (*Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1987), 24 Admin. L.R. 187 (B.C.S.C.); and *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1988), 31 Admin. L.R. 179 (B.C.C.A.)). In this regard, I note that under paragraph 14.01(1)(b) of the Act, the tribunal may place such conditions or limitations as it considers appropriate on the licence of a trustee, and may also require the trustee to successfully take an exam or enrol in a proficiency course.

[49] In passing, I note that in *Sheriff v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2005), 27 Admin. L.R. (4th) 54, at paragraphs 35-36, my colleague MacKay J., recently held that sections 7 and 11 of the Canadian

fondamentale » sont, en effet, rattachés à un droit beaucoup plus fondamental, soit celui à « la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ».

[47] Je note que la Cour suprême a décidé, dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, que l'article 7 de la Charte canadienne pouvait également comporter le droit substantiel de ne pas être emprisonné pour une infraction de responsabilité absolue; une proposition qui est peut-être envisageable en ce qui concerne l'alinéa 1a) de la Déclaration, mais certainement pas sous l'alinéa 2e) de celle-ci. Ceci étant dit, jusqu'ici, de façon générale, la Cour suprême a semblé réticente à reconnaître que des droits économiques puissent être protégés par l'article 7 de la Charte canadienne, sauf si l'atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne résulte d'une interaction de l'individu avec le système judiciaire et l'administration de la justice (*Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429).

[48] Il est vrai que tout un éventail de situations peut faire entrer en jeu l'administration de la justice et que celle-ci ne s'entend pas exclusivement des procédures criminelles (*Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307). Toutefois, plusieurs doutes subsistent quant à la sphère d'application de l'article 7 de la Charte canadienne dans un contexte de régulation administrative des activités économiques ou professionnelles de divers groupes d'individus. C'est le cas, par exemple, lorsque la compétence même d'un professionnel est en cause (*Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1987), 24 Admin. L.R. 187 (C.S.C.-B.); et *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (1988), 31 Admin. L.R. 179 (C.A.C.-B.)). À ce chapitre, je note qu'en vertu de l'alinéa 14.01(1)b) de la Loi, le tribunal peut soumettre la licence d'un syndic aux conditions ou restrictions qu'il estime indiquées, et il peut également obliger le syndic à se soumettre à des examens et à les réussir ou à suivre des cours de formation.

[49] Au passage, je note que, dans *Sheriff c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2005 CF 305, aux paragraphes 35 et 36, mon collègue, le juge MacKay, a récemment décidé que les articles 7 et 11 de la Charte

Charter did not apply to the disciplinary process resulting from the application of the provisions in question. His general reasoning was that purely economic rights are not constitutionally protected by sections 7 and 11 of the Canadian Charter.

[50] In these circumstances, it is understandable that the Bill plays an important supplementary role when an individual claims to have been deprived of the enjoyment of his or her property, or when a case involves the determination of a person's rights and obligations by an administrative or civil tribunal (*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at page 224; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [2001] 3 F.C. 566 (C.A.), at paragraph 54; *Authorson*, at paragraph 34). This is why the applicants are now concentrating their challenge on an alleged infringement of the Bill.

[51] In any case, and with respect for the contrary view as stated by MacKay J. in *Sheriff*, which also excluded the application of the Bill in a similar case, I have no hesitation in concluding that the applicants meet the personal conditions for the application of paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill. In particular, paragraph 1(a) of the Bill applies to the individual applicants Lévy and Roy, while the word "person" used in paragraph 2(e) of the Bill also applies to bodies corporate, and so to the applicant Sam Lévy & Associés Inc. (*Pfeiffer*, at paragraphs 42-43; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.), at page 428; *Northwest Territories*, at paragraphs 51-59).

VII—DUE PROCESS OF LAW

[52] The applicants maintained that the provisions in question should be declared to be of no force or effect, giving Parliament a reasonable period of time to adopt legislation to correct this situation. In the meantime, a stay of proceedings should be ordered by the Court. In short, the entire disciplinary system was challenged by the applicants. Practically speaking, if I take the

canadienne ne s'appliquaient pas au processus disciplinaire résultant de l'application des dispositions en cause. Son raisonnement général est à l'effet que les droits purement économiques ne sont pas constitutionnellement protégés par les articles 7 et 11 de la Charte canadienne.

[50] Dans ce contexte, on peut comprendre que la Déclaration joue un rôle supplétif important lorsqu'un individu prétend être privé de la jouissance de ses biens ou lorsqu'il s'agit de la détermination de droits et d'obligations d'une personne par un tribunal administratif ou civil (*Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la page 224; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2001] 3 C.F. 566 (C.A.), au paragraphe 54; *Authorson*, au paragraphe 34). C'est pourquoi les demandeurs concentrent aujourd'hui leur attaque sur une violation alléguée de la Déclaration.

[51] Quoiqu'il en soit, et avec respect pour l'opinion contraire qu'a exprimée le juge MacKay dans l'affaire *Sheriff*, qui a également écarté l'application de la Déclaration dans un cas similaire, je n'ai aucune hésitation à conclure que les demandeurs répondent aux conditions personnelles d'application des alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration. Plus particulièrement, l'alinéa 1a) de la Déclaration s'applique aux demandeurs individuels Lévy et Roy, tandis que le terme « personne » utilisé à l'alinéa 2e) de la Déclaration vise également les personnes morales, donc par voie de conséquence, la demanderesse Sam Lévy & Associés Inc. (*Pfeiffer*, aux paragraphes 42 et 43; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.), à la page 428; *Territoires du Nord-Ouest*, aux paragraphes 51 à 59).

VII—APPLICATION RÉGULIÈRE DE LA LOI

[52] Les demandeurs soutiennent que les dispositions en cause devraient être déclarées inopérantes, quitte à accorder au Parlement un délai raisonnable pour adopter une loi pour y remédier. Entre temps, un arrêt des procédures devrait être ordonné par la Cour. Bref, c'est tout le système disciplinaire qui est remis en cause par les demandeurs. En pratique, si je pousse plus loin le

applicants' reasoning further, the Act should provide for the creation of a new quasi-judicial tribunal whose members would be appointed by the Executive directly and enjoy the guarantees of security of tenure, the financial security and the absence of administrative intervention which are sought by the applicants. At the same time, this new tribunal would follow the model of provincial disciplinary boards in its composition and operation. For example, the new tribunal would consist of three members, two of whom were trustees. This was in fact the case in 1994, when a board consisting of three delegates was created to hold the hearing in the case involving the trustee Sydney H. Pfeiffer. It is therefore in this context that the applicants argued, *inter alia*, that the provisions in question are contrary to paragraph 1(a) of the Bill.

1. Scope

[53] Paragraph 1(a) of the Bill protects "the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law." As Major J. recently noted, speaking for the Supreme Court in *Authorson*, at paragraph 46, paragraph 1(a) of the Bill guarantees "a degree of procedural due process in the application of the law in an individualized, adjudicative setting" (emphasis added).

[54] That said, Major J. also noted at paragraph 50 that "Although this Court has not yet recognized substantive rights stemming from due process, *Re B.C. Motor Vehicle Act* indicates its willingness to recognize that, in the proper circumstances, guarantees of process or justice may confer substantive protections" (emphasis added).

2. Situation before 1960

[55] Section 1 of the Bill only protects rights which existed at the time the Bill was adopted in 1960 (*Authorson*, at paragraph 52).

raisonnement des demandeurs, la Loi devrait prévoir la création d'une nouvelle instance quasi judiciaire dont les membres seraient directement nommés par l'exécutif et bénéficieraient des garanties d'inamovibilité, de sécurité financière et d'absence d'ingérence administrative que réclament les demandeurs. D'un autre côté, ce nouveau tribunal devrait suivre le modèle des comités de discipline provinciaux dans sa composition et dans son fonctionnement. Par exemple, le nouveau tribunal pourrait être constitué de trois membres dont deux syndics. Cela a d'ailleurs été le cas en 1994, lorsqu'un comité composé de trois délégués a été constitué pour tenir l'audition dans l'affaire impliquant le syndic Sydney H. Pfeiffer. C'est donc dans ce contexte que les demandeurs font notamment valoir que les dispositions en cause vont à l'encontre de l'alinéa 1a) de la Déclaration.

1. Champ d'application

[53] L'alinéa 1a) de la Déclaration protège « le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi ». Comme l'a rappelé récemment le juge Major, au nom de la Cour suprême dans l'arrêt *Authorson*, au paragraphe 46, l'alinéa 1a) de la Déclaration accorde « une garantie procédurale quant à l'application régulière de la loi dans le contexte d'un processus juridictionnel touchant un individu en particulier » (mon souligné).

[54] Ceci étant dit, le juge Major précise également au paragraphe 50 que « [b]ien que la Cour n'ait pas encore reconnu de droits substantiels découlant de la garantie d'application régulière de la loi, le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.* indique qu'elle est disposée à reconnaître que, dans des circonstances appropriées, les garanties d'application régulière de la loi ou la justice peuvent offrir une protection quant au fond » (mon souligné).

2. Situation avant 1960

[55] L'article 1 de la Déclaration ne protège que les droits qui existaient au moment de l'adoption de la Déclaration en 1960 (*Authorson*, au paragraphe 52).

[56] This is the first time that this Court has had occasion to thoroughly examine the legislation applicable to the disciplinary process as it applies to the conduct of bankruptcy trustees. English law originally regarded an insolvent person, to some extent, as a criminal. Bankruptcy legislation applied only to individuals who were in business. Consequently, an individual who was not engaged in a business activity and went bankrupt was imprisoned, since he could not benefit from the protection provided by the law. The government was the party primarily concerned in a bankruptcy proceeding. The interests of creditors appear to have been secondary. What was foremost was to punish the quasi-criminal offence of insolvency (see as to this Paul-Émile Bilodeau, *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, 2nd ed., Brossard (Qué.): CCH Publications, at paragraphs 8-14).

[57] Further, in 1867, the *British North America Act, 1867* (which in 1982 became the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]) conferred exclusive jurisdiction on Parliament over the criminal law and over bankruptcy and insolvency, while giving provincial legislatures exclusive jurisdiction over property and civil rights in the province. That said, and considering the serious economic depression at that time, the first federal attempts after Confederation were not well received by public opinion, so that in 1880 Parliament had to withdraw from any active policy on bankruptcy. This then created a legislative void in bankruptcy which was partly filled by provincial legislation.

[58] At that time, certain provincial legislation—held to be *intra vires* the provincial legislatures by the Privy Council in *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1894] A.C. 189—[TRANSLATION] “made it possible to ease the situation of insolvent debtors to some extent, cancel preferential or fraudulent alienations and provide for an

[56] C’est la première fois que cette Cour a l’occasion d’examiner en profondeur le régime législatif applicable au processus disciplinaire s’appliquant à la conduite des syndics de faillite. À l’origine, le droit anglais considérait, en quelque sorte, l’insolvable comme un criminel. En effet, la législation en matière de faillite ne s’appliquait qu’aux particuliers qui étaient dans le commerce. Par conséquent, un particulier ne pratiquant pas une activité commerciale et ayant fait faillite était emprisonné puisqu’il ne pouvait pas bénéficier de la protection prévue par la loi. L’État était le principal intéressé à la procédure de faillite. L’intérêt des créanciers ne paraissait que secondaire. Ce qui importait, c’était d’abord de sanctionner l’infraction quasi criminelle que constituait l’insolvabilité (voir à ce sujet Paul-Émile Bilodeau, *Précis de la faillite et de l’insolvabilité*, 2^e éd., Brossard (Qué.) : Publications CCH, 2004, aux paragraphes 8 à 14).

[57] D’autre part, en 1867, l’*Acte de l’Amérique du Nord Britannique, 1867* (devenue en 1982 la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]) [a attribué une compétence exclusive au Parlement en matière criminelle et en matière de banqueroute et de faillite, tout en conférant aux législatures des provinces une compétence exclusive en matière de propriété et de droits civils dans la province. Ceci étant dit et considérant la forte dépression économique à cette époque, les premières tentatives post-confédératives fédérales se sont avérées peu populaires auprès de l’opinion publique, de sorte qu’en 1880 le Parlement devait renoncer à toute politique active en matière de faillite. Ceci a alors créé un vide législatif en matière de faillite qui a été comblé en partie par les législations provinciales.

[58] À cette époque, certaines législations provinciales—jugées *intra vires* des pouvoirs des législatures provinciales par le Conseil privé dans l’arrêt *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1894] A.C. 189—«permettaient d’adoucir, dans une certaine mesure, le sort des débiteurs insolubles, d’annuler les aliénations

equitable distribution of the debtor's estate to his or her creditors" (Albert Bohémier, *Faillite et insolvabilité*, tome 1, Montréal: Éditions Thémis, 1992, Chapter 1, at page 12). That said, provincial legislation intended to remedy insolvency by coercive means was finally ruled *ultra vires* over 20 years after renewed federal legislation in 1919 on bankruptcy and insolvency (*Reference as to Validity of the Debt Adjustment Act, Alberta*, [1942] S.C.R. 31; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356 (P.C.); *Canadian Banker's Association and Dominion Mortgage and Investments Association v. Attorney General of Saskatchewan*, [1956] S.C.R. 31; *Orderly Payment of Debts Act, 1959 (Alta.)*, *Validity of*, [1960] S.C.R. 571).

[59] In 1919, Parliament adopted new legislation on bankruptcy, *The Bankruptcy Act*, S.C. 1919, c. 36 (the 1919 Act). The 1919 Act was based on English bankruptcy legislation which itself dated from 1914. Its purpose was to remedy problems associated, first, with the provincial lack of jurisdiction over compulsory bankruptcy and arrangements with creditors which provided for no discharge from debt, and second, the territorial limits of the legislation in question. Under the 1919 Act, in certain circumstances (involving fraud or various reprehensible acts committed by the bankrupt), making an assignment of property or being declared bankrupt constituted a "bankruptcy offence", which was punishable by a fine and/or imprisonment (section 89 of the 1919 Act). At that time, authorized trustees were appointed by the Governor in Council for specific districts on the recommendation of the Secretary of State of Canada (subsection 14(1) of the 1919 Act). When an authorized trustee failed to perform any of his duties, he was then guilty of a criminal offence which made him liable to a fine and/or imprisonment (section 96 of the 1919 Act). As in any criminal proceeding, the prosecutor was the King or His Majesty, and the accused of course benefited from the presumption of innocence. The case was heard by courts of criminal jurisdiction. That being said, the trustees could always be removed by the Bankruptcy Court "for cause", and another trustee substituted for them (section 15 of the 1919 Act).

préférentielles ou frauduleuses et d'assurer un partage équitable du patrimoine du débiteur entre ses créanciers » (Albert Bohémier, *Faillite et insolvabilité*, tome 1, (Montréal : Éditions Thémis, 1992), chapitre 1, à la page 12). Ceci étant dit, les législations provinciales qui se proposaient de remédier à un état d'insolvabilité d'une façon coercitive ont finalement été déclarées *ultra vires* plus de 20 ans après le retour, en 1919, d'une législation fédérale en matière de faillite et d'insolvabilité (*Reference as to Validity of the Debt Adjustment Act, Alberta*, [1942] R.C.S. 31; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356 (C.P.); *Canadian Banker's Association and Dominion Mortgage and Investments Association v. Attorney General of Saskatchewan*, [1956] R.C.S. 31; *Orderly Payment of Debts Act, 1959 (Alta.)*, *Validity of*, [1960] R.C.S. 571).

[59] En effet, en 1919, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur la faillite, la *Loi sur la faillite*, S.C. 1919, ch. 36 (la Loi de 1919). La Loi de 1919 s'inspirait de la loi anglaise sur la faillite datant elle-même de 1914. Son objet était de remédier aux problèmes reliés, d'une part, au manque de compétence des provinces en matière de faillite forcée et de systèmes de concordat qui n'assuraient aucune libération de dettes, et d'autre part, à la portée territoriale limitée des législations en question. En vertu de la Loi de 1919, dans certaines circonstances (impliquant la fraude ou divers actes répréhensibles commis par le failli), le fait de faire cession de ses biens ou d'être déclaré en faillite constituait un « délit de faillite », lequel était punissable d'une amende et/ou d'un emprisonnement (article 89 de la Loi de 1919). À cette époque, les syndics autorisés étaient nommés par le gouverneur en conseil pour des districts particuliers sur recommandation du Secrétaire d'État du Canada (paragraphe 14(1) de la Loi de 1919). Lorsqu'un syndic autorisé omettait d'observer ou d'exécuter l'une quelconque de ses obligations, il se rendait alors coupable d'un acte criminel, le rendant passible d'une amende et/ou d'un emprisonnement (article 96 de la Loi de 1919). Comme dans toute affaire criminelle, le poursuivant était le Roi ou Sa Majesté, et l'accusé bénéficiait bien entendu de la présomption d'innocence. L'affaire était entendue par les tribunaux ayant compétence en matière criminelle. Ceci étant dit, les syndics pouvaient toujours être révoqués « pour

[60] However, in practice it appears that the function of a bankruptcy trustee was not very effectively controlled (see Ziegel, *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law*, Toronto: E. Montgomery Publications, 2003, at page 5 *et seq.*, citing various passages from the *Report of the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation* (the Tassé Report), Ottawa: Information Canada, 1970). As Professor Bohémier notes in his text *Faillite et insolvabilité*, at pages 484-485, the situation in the early 1920s was as follows:

[TRANSLATION] The new *Bankruptcy Act* had been in effect for barely three years and the federal government was apparently already getting a number of complaints about illicit, abusive and even fraudulent practices by some practitioners.

At that time, trustees were appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Secretary of State for Canada. To be qualified, it was only necessary to deposit security of \$8,000. In Quebec in particular, there were complaints about the excessive number of trustees authorized to practice. It appeared that 209 trustees had been authorized, 170 of whom were in the Montréal area alone. The Montréal trustees, competing with each other, solicited work in the province and even outside it, apparently as far afield as Halifax. It was indicated that trustees sent letters to debtors in financial difficulty offering them their services: when replying to this solicitation, debtors were required to sign documents without being told that they were declaring bankruptcy.

The complaints also had to do with the fact that dishonest merchants were taking undue advantage of the Act to get rid of their debts; that trustees chosen by debtors could sell assets to friends for little or nothing, leaving almost nothing for creditors, after payment of the trustee's fees and expenses.

[61] It was in 1923 that the Government of Canada, for the first time, tried to deal with certain problems relating to trustee practice. This is when the function of "custodian" came into being. The custodian acted as the first trustee in all bankruptcies. The custodian was responsible for convening the first meeting of creditors and, in the interim, supervising the bankrupt's property, under the directions of the official receiver. In practice,

cause » par la Cour de faillite, et un autre syndic pouvait leur être substitué (article 15 de la Loi de 1919).

[60] Cependant, en pratique, il semble que la fonction de syndic de faillite n'était pas contrôlée de façon très efficace (voir Ziegel, *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law*, Toronto : E. Montgomery Publications, 2003, aux pages 5 et suivantes, citant divers extraits du *Rapport du comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité* (Rapport Tassé), Ottawa, Information Canada, 1970). Comme le note, par ailleurs, le professeur Bohémier dans son ouvrage *Faillite et insolvabilité*, aux pages 484 et 485, au début des années 20 la situation se présente comme suit :

La nouvelle loi sur la faillite était en vigueur depuis à peine trois ans et le gouvernement fédéral recevait déjà, semble-t-il, de nombreuses plaintes au sujet des pratiques illicites, abusives, voire frauduleuses de certains intervenants.

Les syndics étaient alors nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du Secrétaire d'État du Canada. Il suffisait de déposer un cautionnement de 8 000 \$ pour être accrédité. On se plaignait, au Québec en particulier, du trop grand nombre de syndics autorisés à pratiquer. Il semble que 209 syndics y avaient été autorisés dont 170 pour la seule région de Montréal. En compétition les uns avec les autres, les syndics de Montréal sollicitaient du travail en province et même à l'extérieur, jusqu'à Halifax, semble-t-il. On raconte que des syndics faisaient parvenir des lettres à des débiteurs en difficultés financières leur offrant leurs services; répondant à cette sollicitation, les débiteurs étaient appelés à signer des documents sans être informés qu'ils se trouvaient à déclarer faillite.

Les plaintes portaient également sur le fait que des commerçants malhonnêtes profitaient indûment de la loi pour se débarrasser de leurs dettes, que des syndics, choisis par les débiteurs, pouvaient vendre les actifs à des amis à vil prix, laissant à peu près rien pour les créanciers, après le paiement des honoraires et des frais du syndic.

[61] C'est en 1923 que le gouvernement du Canada tente, pour la première fois, d'enrayer certains problèmes liés à la pratique des syndics. C'est alors que la fonction de « gardien » a vu le jour. Le gardien agissait comme premier syndic dans toutes les faillites. En fait, le gardien avait la responsabilité de convoquer la première assemblée des créanciers et, dans l'intervalle, de veiller sur les biens du failli, sous les

the custodian was often the trustee until the bankrupt was discharged. The legislature abolished the function of custodian in 1949 (Ziegel, *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law*, at page 13).

[62] Furthermore, again with a view to reform, the position of “official receiver” was also created at that time. Appointed by the Governor in Council from local judicial personnel, the receiver was deemed to be an officer of the Court. At that time, he was responsible for receiving assignments of property and accepting them, appointing the custodian, questioning the bankrupt about the causes of the insolvency and disposal of property, making a report to the creditors on the bankrupt’s affairs, presiding over the creditors’ meeting, appointing the trustee and receiving the trustee’s surety.

[63] However, 10 years later the aforesaid reforms appeared to be insufficient. As Professor Bohémier points out, again in the text mentioned above, at page 487, the situation in the early 1930s was as follows:

[TRANSLATION] The reform had apparently not yielded all the expected results. Though the number of trustees had diminished (in 1932 there were some 100 in Canada), some of them continued to conclude unlawful agreements with dishonest debtors or creditors. The complaints also involved with the cost of administering bankruptcies, which were regarded as out of proportion to the services provided. In short, the same type of recriminations that had occurred ten years earlier were reappearing.

[64] In these circumstances, and in response to this dissatisfaction, the position of “Superintendent of Bankruptcy” was created in 1932. Appointed by the Governor in Council, the Superintendent was given broad supervisory powers over the entire process. In addition, it was decided to go back to the system of certified trustees. Only persons deemed to have the integrity, character and experience required, according to a selection system which was responsible to the Superintendent, could be approved as “licensed trustees”. Additionally, the official receiver chose the custodian from the list of licensed trustees, taking into

instructions du séquestre officiel. En pratique, le gardien était souvent le syndic jusqu’à la libération du failli. Le législateur a aboli la fonction de gardien en 1949 (Ziegel, *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law*, à la page 13).

[62] Par ailleurs, toujours dans un esprit de réforme, on crée également à la même époque la fonction de « séquestre officiel ». Nommé par le gouverneur en conseil parmi le personnel judiciaire local, le séquestre était réputé être un fonctionnaire du tribunal. À cette époque, il est responsable de recevoir les cessions de biens et de les accepter, de nommer le gardien, d’interroger le failli sur les causes de son insolvabilité et la disposition de ses biens, de faire rapport aux créanciers sur les affaires du failli, de présider l’assemblée des créanciers, de nommer le syndic et de recevoir le cautionnement du syndic.

[63] Mais 10 ans plus tard, les réformes mentionnées plus haut apparaissaient insuffisantes. Tel que le rappelle le professeur Bohémier, toujours dans l’ouvrage précité à la page 487, voici un portrait de la situation au début des années 30 :

La réforme n’a pas donné, semble-t-il, tous les résultats escomptés. En effet, si le nombre de syndics a diminué (on en dénombre environ 100 en 1932 au Canada), certains d’entre eux continuent de conclure des ententes illicites avec des débiteurs ou des créanciers malhonnêtes. Les plaintes portent également sur les coûts d’administration des faillites, jugés disproportionnés par rapport aux services rendus. Somme toute, réapparaissent les mêmes types de récriminations que dix ans auparavant.

[64] C’est dans ce contexte et en réponse à ce mécontentement, qu’on crée en 1932 la fonction de « surintendant des faillites ». Nommé par le gouverneur en conseil, celui-ci se voit attribuer de larges pouvoirs de contrôle sur tout le processus. On décide de plus de retourner au système de syndics accrédités. Ne peuvent être agréés comme « syndics licenciés » que les personnes jugées avoir l’intégrité, le caractère et l’expérience voulus, selon un système de sélection relevant de l’autorité du surintendant. Par ailleurs, le séquestre officiel choisit le gardien parmi la liste des syndics licenciés, en tenant compte des désirs des

consideration the wishes of the creditors (Bohémier, *Faillite et insolvabilité*, at pages 487-488).

[65] As can be seen, the creation of the Office of the Superintendent of Bankruptcy in the early 1930s was directly related to the lack of control over certification of trustees. At that time, the Superintendent's primary duty was to monitor the administration of estates. One of the primary functions was thus to provide independent, impartial and official supervision of the administration of bankruptcies by trustees. Superintendents also acquired supervisory powers over the administration of bankruptcies: for example, they had to review the trustee's statement of receipts and disbursements or conduct an investigation if it was alleged that an offence had been committed (Bohémier, *Faillite et insolvabilité*, at page 488).

[66] In 1949, the 1919 Act was repealed and replaced by the *Bankruptcy Act, 1949*, S.C. 1949, c. 7 (the 1949 Act). The 1949 Act was based on the English, Australian and American legislation then in effect (see *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, at paragraph 20). Moreover, in its amended form, the 1949 Act is still in effect: it is now chapter B-3 of the 1985 Revised Statutes (the Act).

[67] The 1949 Act gave the Superintendent additional powers. Thus, the Superintendent could hire accountants or other persons to conduct investigations (subsection 3(5) of the 1949 Act). That being said, the Superintendent's powers were limited compared to those with which we know now. Although the Superintendent received licence and renewal applications, it was the Minister of Justice, after an investigation and report by the Superintendent, who still authorized the issuance of the licences (paragraph 3(3)(a) and section 5 of the 1949 Act). In the same way, in cases of misconduct, the Minister of Justice, after considering the Superintendent's report, making any further inquiry and affording the trustee an opportunity to be heard, could suspend or cancel the trustee's licence: in that case, it was the Minister of Justice (rather than the Bankruptcy Court) who, after the trustee was removed from administration of the assets, appointed a replacement trustee (subsections 3(3) and 6(2) of the 1949 Act).

créanciers (Bohémier, *Faillite et insolvabilité*, aux pages 487 et 488).

[65] Comme on peut le constater, la création du Bureau du surintendant des faillites au début des années 30 est directement liée au manque de contrôle sur l'accréditation des syndics. À cette époque, la fonction principale du surintendant est de surveiller l'administration des actifs. L'une de ses fonctions premières est donc de fournir une supervision indépendante, impartiale et officielle de l'administration de la faillite par les syndics. Le surintendant acquiert aussi des pouvoirs de contrôle sur l'administration des faillites : il doit par exemple faire l'examen du relevé des recettes et déboursés du syndic ou encore faire enquête s'il est allégué qu'une infraction a été commise (Bohémier, *Faillite et insolvabilité*, à la page 488).

[66] La Loi de 1919 a été abrogée et remplacée en 1949 par la *Loi sur la faillite, 1949*, S.C. 1949, ch. 7 (la Loi de 1949). La Loi de 1949 s'inspire de la législation anglaise, australienne et américaine alors en vigueur (voir *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, au paragraphe 20). D'ailleurs, la Loi de 1949, dans sa forme modifiée, est toujours en vigueur; elle se trouve aujourd'hui au chapitre B-3 des lois révisées de 1985 (la Loi).

[67] La Loi de 1949 accorde des pouvoirs additionnels au surintendant. Ainsi, ce dernier peut engager des comptables ou autres personnes pour effectuer des enquêtes (paragraphe 3(5) de la Loi de 1949). Ceci étant dit, les pouvoirs du surintendant sont limités par rapport à ceux que nous connaissons maintenant. Ainsi, bien que le surintendant reçoive les demandes de licence et de renouvellement, c'est le ministre de la Justice, après enquête et rapport du surintendant, qui autorise néanmoins la délivrance de ces licences (alinéa 3(3)a) et article 5 de la Loi de 1949). De la même manière, dans les cas d'inconduite, le ministre de la Justice, après avoir considéré le rapport du surintendant, tenu toute enquête supplémentaire et donné l'occasion au syndic d'être entendu, peut alors suspendre ou annuler la licence du syndic; dans ce cas, c'est le ministre de la Justice (plutôt que la Cour de faillite) qui, après la destitution du syndic dans l'administration des actifs, nomme un syndic remplaçant (paragraphe 3(3) et 6(2) de la Loi de 1949).

3. Situation after 1960

[68] Overall, it can be said that the disciplinary process described above has remained unchanged for many years. However, it may be noted that the Superintendent was given additional powers of investigation in 1966. Section 6 of the 1949 Act became section 6 of the *Bankruptcy Act*, R.S.C. 1952, c. 14, which itself became section 10 of the *Bankruptcy Act*, R.S.C. 1970, c. B-3 (the 1970 Act), and finally became section 14 [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 9] of the Act. Additionally, the function performed by the Minister of Justice in this area was transferred to, *inter alia*, and in succession, the Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Minister of Industry, Science and Technology and the Minister of Industry. In these reasons, to refer to the Minister responsible, whether the Minister of Justice or the Ministers who succeeded him, the word "Minister" is used.

[69] In 1992, section 14 of the Act was repealed and replaced by sections 14, 14.01 and 14.02 of the Act. In particular, the old subsection 14(1) became the new section 14 of the Act. Further, sections 14.01 and 14.02 replaced the old subsections 14(2)-(7) of the Act. These sections essentially transferred the decision-making power in disciplinary matters from the Minister to the Superintendent as of August 1, 1992. Additionally, Parliament conferred a power of delegation in decision making on the Superintendent. Consequently, the Minister now no longer has disciplinary powers over bankruptcy trustees. However, because of the transitional rules, the Minister retained his decision making power in certain situations. In this regard, when prior to August 1, 1992, the Superintendent sent a licence holder written notice of his intention to submit to the Minister a report regarding him pursuant to section 7 of the *Bankruptcy Act* (formerly section 5 of the 1970 Act), it was the Minister who had to act as adjudicator.

[70] In 1997, sections 14.01 and 14.02 of the Act were substantially amended. In 1992 subsection

3. Situation à compter de 1960

[68] Dans ses grandes lignes, on peut dire que le processus disciplinaire décrit plus haut est demeuré inchangé pendant de nombreuses années. On remarque toutefois que le surintendant s'est vu octroyé des pouvoirs additionnels en matière d'enquête en 1966. L'article 6 de la Loi de 1949 est devenu l'article 6 de la *Loi sur la faillite*, S.R.C. 1952, ch. 14, qui lui-même est devenu l'article 10 de la *Loi sur la faillite*, S.R.C. 1970, ch. B-3 (la Loi de 1970) et qui est finalement devenu l'article 14 [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 9] de la Loi. D'autre part, le rôle exercé par le ministre de la Justice en cette matière a été transféré notamment et successivement au ministre de la Consommation et des Corporations, au ministre des Consommateurs et des Sociétés, au ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, au ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et au ministre de l'Industrie. Dans les présents motifs, pour désigner le ministre responsable, qu'il s'agisse du ministre de la Justice ou des ministres en titre qui lui ont succédé, le terme « ministre » est utilisé.

[69] En 1992, l'article 14 de la Loi a été abrogé et remplacé par les articles 14, 14.01 et 14.02 de la Loi. Plus précisément, l'ancien paragraphe 14(1) est devenu le nouvel article 14 de la Loi. De plus, les articles 14.01 et 14.02 sont venus remplacer les anciens paragraphes 14(2) à (7) de la Loi. Ceux-ci ont essentiellement transféré le pouvoir décisionnel en matière disciplinaire du ministre au surintendant à partir du 1^{er} août 1992. De plus, le législateur a conféré un pouvoir de délégation au surintendant au niveau décisionnel. De ce fait, le ministre ne possède plus, aujourd'hui, de pouvoirs en matière disciplinaire concernant les syndicats de faillite. Cependant, à cause des règles de droit transitoire, le ministre a conservé son pouvoir décisionnel dans certaines situations. À ce sujet, lorsque, avant le 1^{er} août 1992, le surintendant a, par écrit, fait part à un titulaire de licence de son intention de soumettre à son sujet un rapport au ministre aux termes de l'article 7 de la *Loi sur la faillite* (anciennement l'article 5 de la Loi de 1970), c'est le ministre qui doit remplir la fonction d'adjudicateur.

[70] En 1997, les articles 14.01 et 14.02 de la Loi ont été modifiés de façon substantielle. En effet, en 1992, le

14.01(1) of the Act only provided that the Superintendent of Bankruptcy could suspend or cancel a licence if he thought it was in the “public interest” to do so. Following the amendment in 1997, as mentioned above, the Superintendent can now take a number of measures when the trustee does not properly perform his duties or is guilty of improper management of the estate, and when he has not complied with the Act, the General Rules, the Superintendent’s Directives or any other law relating to the proper administration, in addition to situations affecting the public interest. Consequently, in 1997, Parliament specified the situations in which the Superintendent could intervene to take the appropriate action.

[71] Further, in 1997, Parliament also made two important amendments to subsection 14.01(1) of the Act. It set out the conditions or limitations which the Superintendent may impose on a licence if he considers it necessary, listing two possible conditions: a requirement to successfully take an exam or to enrol in proficiency courses. The second additional amendment is in paragraph 14.01(1)(c) of the Act: as a result of this, the Superintendent can now order the trustee to make restitution to the estate of any amount of which it has been deprived by his misconduct.

[72] In particular regarding section 14.02 of the Act, Parliament in 1997 also made significant amendments to this provision. Parliament established, or confirmed, the public nature of the hearing, the hearing record and the Superintendent’s decision by amendments contained in subsections 14.02(3) and (4) of the Act respectively.

4. Substantive rights

[73] Citing the fact that their licences can be suspended or revoked by the tribunal, the applicants claimed, in accordance with due process of law, the same substantive rights, if any, and the same procedural guarantees, as apply in Quebec to professionals

paragraphe 14.01(1) de la Loi disposait seulement que le surintendant des faillites pouvait suspendre ou annuler une licence, s’il croyait que c’était dans l’« intérêt public » de le faire. Par contre, à la suite de la modification apportée en 1997 et tel que mentionné plus haut, le surintendant peut maintenant prendre un ensemble de mesures lorsque le syndic ne remplit pas adéquatement ses fonctions ou a été reconnu coupable de mauvaise administration de l’actif, lorsqu’il n’a pas observé la Loi, les Règles générales, les instructions du surintendant ou toute autre règle de droit relative à la bonne administration, en plus des situations touchant l’intérêt public. Par conséquent, le législateur est venu préciser en 1997 dans quelles situations le surintendant peut intervenir afin de prendre les mesures appropriées.

[71] De plus, le législateur a également apporté en 1997 deux modifications importantes au paragraphe 14.01(1) de la Loi. Il a précisé les conditions ou restrictions auxquelles le surintendant peut soumettre la licence s’il le juge indiqué en énumérant deux conditions possibles soit : l’obligation de se soumettre à des examens et de les réussir ou de suivre des cours de formation. La seconde modification supplémentaire se trouve à l’alinéa 14.01(1)c) de la Loi; grâce à celle-ci, le surintendant peut maintenant ordonner au syndic de rembourser à l’actif toute somme qui a été soustraite en raison de sa conduite.

[72] En ce qui concerne plus particulièrement l’article 14.02 de la Loi, le législateur a également apporté en 1997 des modifications significatives à cette disposition. En effet, le législateur est venu conférer, sinon confirmer, le caractère public de l’audition, du dossier d’audition et de la décision du surintendant par l’entremise des modifications que l’on retrouve respectivement aux paragraphes 14.02(3) et (4) de la Loi.

4. Droits substantiels

[73] Invoquant le fait que leurs licences peuvent être suspendues ou révoquées par le tribunal, les demandeurs revendiquent, sous le couvert de l’application régulière de la loi, les mêmes droits substantiels, s’il en est, et les mêmes garanties procédurales, qui s’appliquent au

governed by the *Professional Code*, such as accountants or solicitors. I cannot accept the applicants' argument.

[74] To begin with, several classes of persons—accountants, notaries and others—are capable of acting as licensed trustees under the Act. Further, not only individuals can hold a trustee licence, but bodies corporate as well. Thus, the terms “trustee” or “licensed trustee” used in the Act do not refer to a specific class of professional, but refer to any person who legally has authority to perform the administrative duties which the Act assigns to a “trustee” or “licensed trustee”. In this connection, even an individual who does not hold a licence as a licensed trustee may act as a trustee in a bankruptcy case from time to time. Thus, under section 14.05 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9] of the Act, when the debtor resides or carries on business in a locality in which there is no “licensed trustee”, and no licensed trustee can be found who is willing to act as trustee, the Bankruptcy Court (or official receiver) may appoint a responsible person residing in the locality of the debtor to administer the estate of the debtor, and that person for that purpose has all the powers of a licensed trustee under the Act. Another important distinction, resulting from the lack of any provincial recognition of “professional” status, is of course the fact that the trustee’s client does not enjoy the protection of professional secrecy provided in Quebec in section 9 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (a protection which is enjoyed, for example, by solicitors and notaries).

[75] Further, Parliament could and still can regulate the administrative activities of bankruptcy trustees. This is in fact what it has done by imposing a number of statutory obligations on trustees and by adopting the licensing system which is found in the Act, and which has existed since 1919. Consequently, subject to any constitutional constraints, there was no bar to the adoption of the provisions in question and similar earlier provisions to the same effect.

Québec aux professionnels régis par le *Code des professions*, comme les comptables ou les avocats. Je ne peux retenir l’argumentation des demandeurs.

[74] Tout d’abord, plusieurs catégories de personnes—comptables, notaires ou autres—, sont susceptibles d’agir en vertu de la Loi comme syndics autorisés. De plus, non seulement des particuliers peuvent détenir une licence de syndic, mais également des personnes morales. Aussi, les termes « syndic » ou « syndic autorisé » utilisés dans la Loi ne désignent pas une catégorie particulière de professionnels mais se réfèrent à toute personne ayant légalement l’autorité d’assumer les fonctions d’administration que la Loi accorde à un « syndic » ou à un « syndic autorisé ». À cet égard, même un particulier qui ne détient pas une licence de syndic autorisé peut ponctuellement agir comme syndic dans un dossier de faillite. Ainsi, en vertu de l’article 14.05 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9] de la Loi, lorsque le débiteur réside ou exerce un commerce dans une localité où il n’y a pas de « syndic autorisé », et qu’il est impossible d’en trouver un qui consente à agir comme syndic, la Cour de faillite (ou le séquestre officiel) peut nommer une personne digne de confiance résidant dans la localité du débiteur pour administrer l’actif de celui-ci, et, à cette fin, cette personne possède tous les pouvoirs que la Loi accorde à un syndic autorisé. Une autre distinction importante résultant de l’absence de reconnaissance provinciale du statut de « professionnel », c’est bien entendu le fait que le client du syndic ne jouit pas de la protection du secret professionnel prévue au Québec à l’article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (protection dont jouissent, par exemple, les avocats et les notaires).

[75] D’autre part, le Parlement pouvait et peut toujours régler les activités d’administration des syndics de faillite. C’est d’ailleurs ce qu’il a fait en imposant un ensemble d’obligations statutaires aux syndics et en adoptant le régime de licences que l’on retrouve dans la Loi et qui existe depuis 1919. Par conséquent, sous réserve d’une contrainte constitutionnelle, rien n’empêchait l’adoption des dispositions en cause et des dispositions similaires antérieures au même effet.

[76] Moreover, at this stage there is no basis on which the Court can infer that the provisions in question can be interpreted or applied so as to unduly limit the rights of individual applicants to continue to perform their trustee duties, other than by “due process of law”. At this stage, the applicants have made no argument which could enable the Court to conclude that the provisions in question infringe in any way whatever the substantive right, if any, to engage in the professional activities in question without limitation.

5. Procedural rights

[77] It is well established that the requirements of procedural fairness vary from one tribunal to another and their content is to be decided in the specific context of each case (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 21). These requirements depend, *inter alia*, on the nature and function of the tribunal in question (*IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, at page 324; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at page 636). Further, the content of the procedural guarantees is directly proportionate to the importance of the decision to the lives of those affected and the impact that it has on those persons (*Baker*, at paragraph 25; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 S.C.R. 650, at paragraph 97).

[78] In the case at bar, I conclude that the trustees benefited and continue to benefit from a number of procedural guarantees providing adequate protection in the disciplinary proceeding in question. These guarantees derive both from an analysis of the provisions in question and from the tribunal’s disciplinary precedents.

[79] As regards, first, the specific procedural protections deriving directly from application of the Act, subsection 14.01(1) of the Act expressly mentions the cases in which one or other of the disciplinary, administrative or economic measures specified in

[76] De plus, à ce stade, rien ne permet à la Cour d’inférer que les dispositions en cause peuvent s’interpréter ou s’appliquer de manière à limiter indûment le droit des demandeurs individuels de continuer d’exercer leurs fonctions de syndic, autrement que par « l’application régulière de la loi ». À ce stade, les demandeurs n’ont présenté aucune argumentation pouvant me permettre de conclure que les dispositions en cause porteraient atteinte de quelque façon que ce soit au droit substantiel, s’il en est un, d’exercer sans aucune restriction les activités professionnelles en cause.

5. Droits procéduraux

[77] Il est déjà acquis que les exigences de l’équité procédurale varient d’un tribunal à l’autre et que leur contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 21). Ces exigences tiennent notamment à la nature et à la fonction du tribunal en question (*SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, à la page 324; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 636). De plus, le contenu des garanties procédurales est directement proportionnel à l’importance de la décision dans la vie des personnes visées et à la nature de ses répercussions sur ces personnes (*Baker*, au paragraphe 25; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, au paragraphe 97).

[78] En l’espèce, je conclus que les syndics ont bénéficié et continuent de bénéficier de nombreuses garanties procédurales assurant une protection adéquate au niveau du processus disciplinaire en cause. Ces garanties ressortent tant d’une analyse des dispositions en cause que de la jurisprudence disciplinaire du tribunal.

[79] En ce qui concerne d’abord les protections procédurales particulières découlant directement de l’application de la Loi, le paragraphe 14.01(1) de la Loi mentionne expressément les cas où l’une ou l’autre des mesures disciplinaires, administratives ou économiques

paragraphs 14.01(1)(a), (b) and (c) can be taken, namely (1) where the trustee has not properly performed the duties of trustee or has been guilty of improper management of an estate; (2) has not fully complied with the Act, the General Rules, the Superintendent's Directives or any law with regard to the proper administration of any estate; or (3) it is in the public interest to do so. Further, under subsections 14.01(1) and 14.02(1) and (2) of the Act, these powers can only be exercised after: (1) an investigation has been held into the conduct of the trustee; (2) the trustee has been sent a written notice with reasons of the action proposed; and (3) the trustee has been afforded a reasonable opportunity for a hearing at a hearing duly convened for that purpose.

[80] Additionally, it should be noted here that under subsection 14.02(3) of the Act, the hearing and the hearing record are public unless the tribunal is satisfied that personal or other matters that may be disclosed are of such a nature that the desirability of avoiding public disclosure of those matters, in the interest of a third party or in the public interest, outweighs the desirability of access by the public to information about those matters. Also under this provision, the hearing record is to include the notice mentioned in subsection 14.02(1) of the Act (here the reports prepared by the analysts), the summary of oral evidence referred to in paragraph 14.02(2)(d) of the Act and such documentary evidence as the Superintendent receives in evidence.

[81] Further, paragraphs 14.02(1)(b) and (c) of the Act clearly state that the tribunal "is not bound by any legal or technical rules of evidence in conducting the hearing" and that it "shall deal with the matters set out in the notice of the hearing as informally and expeditiously as the circumstances and a consideration of fairness permit." However, it seems clear that over the years some formalism has gradually crept into disciplinary proceedings before the tribunal. This can be seen, first, in the publication of certain practices of the Office of the Superintendent of Bankruptcy, and second, in the tribunal's disciplinary case law.

[82] In the first case, in 2001 the Superintendent published certain practices of the Office of the

prévues aux alinéas 14.01(1)a, b) et c) peuvent être prises, c'est-à-dire : 1) lorsque le syndic ne remplit pas adéquatement ses fonctions ou a été reconnu coupable de mauvaise administration de l'actif; 2) lorsqu'il n'a pas observé la Loi, les Règles générales, les instructions du surintendant ou toute autre règle de droit relative à la bonne administration de l'actif; ou encore 3) lorsqu'il est dans l'intérêt public de prendre l'une de ces mesures. D'autre part, en vertu des paragraphes 14.01(1) et 14.02(1) et (2) de la Loi, ces dernières mesures ne peuvent être prises qu'après : 1) la tenue d'une enquête sur la conduite du syndic; 2) l'envoi au syndic d'un avis écrit et motivé de la mesure proposée; et 3) avoir donné au syndic la possibilité de se faire entendre, et ce, à une audition dûment convoquée à cette fin.

[80] Il faut par ailleurs souligner ici qu'en vertu du paragraphe 14.02(3) de la Loi, l'audition et le dossier de l'audition sont publics, à moins que le tribunal ne juge que la nature des révélations possibles sur des questions personnelles ou autres est telle que, en l'espèce, l'intérêt d'un tiers ou l'intérêt public l'emporte sur le droit du public à l'information. Toujours selon cette disposition législative, le dossier de l'audition comprend l'avis prévu au paragraphe 14.02(1) de la Loi (ici les rapports préparés par les analystes), le résumé de la preuve orale visé à l'alinéa 14.02(2)d) de la Loi et la preuve documentaire reçue par le surintendant.

[81] D'autre part, les alinéas 14.02(1)b) et c) de la Loi précisent bien que le tribunal « n'est lié par aucune règle juridique ou procédurale en matière de preuve » et que celui-ci « règle les questions exposées dans l'avis d'audition avec célérité et sans formalisme, eu égard aux circonstances et à l'équité ». Toutefois, il semble bien qu'un certain formalisme s'est graduellement introduit au fil des années dans les procédures disciplinaires devant le tribunal. Ceci se reflète, d'une part, dans la publication de certaines pratiques du Bureau du surintendant des faillites, et dans la jurisprudence disciplinaire du tribunal, d'autre part.

[82] Dans le premier cas, le surintendant a publicisé en 2001 certaines pratiques du Bureau du surintendant

Superintendent of Bankruptcy in disciplinary matters in a document titled *Process for Decisions Affecting a Trustee's Licence Under Sections 14.01 and 14.02 of the Act* (the Process). This refers, *inter alia*, to certain practices regarding prior disclosure of the report by the analyst to the person concerned, the form of the hearing notice, prior disclosure of evidence before the hearing, the content of the record and the procedure to be followed at the hearing.

[83] In the second case, the tribunal's disciplinary case law has clarified the scope of the specific procedural guarantees deriving from application of the provisions in question, in particular regarding the nature and extent of the applicable burden of proof (which rests on the prosecutor, here the analyst), and regarding application of the duty of disclosure established by the Supreme Court in *R. v. Stinchcombe*, [1995] 1 S.C.R. 754 (see the tribunal's decisions in *In re the Disciplinary Hearing of the Trustees Henry Sztern and Henry Sztern et Associés Inc.* (May 29, 2001), Benjamin J. Greenberg, and *In re the Disciplinary Hearing of the Trustees Joyal & Partners Inc. and Todd Y. Sheriff* (September 3, 2002 and February 12, 2003), Marc Mayrand).

[84] It is true that the tribunal is not legally bound to follow the procedures contained in the Process and is also not bound by prior decisions of the tribunal. The fact remains that the Process and the case law in question have a certain persuasive effect and in fact guarantee trustees a high degree of predictability and security. From the standpoint of the procedural guarantees resulting from the application of the Act, the practices established thus go well beyond what is actually set out in the provisions in question.

[85] Further, I note here that the delegate Kaufman, to whom the applicants applied at the same time to determine the burden of proof, clearly indicated in the interlocutory decision on review here that he agreed with what was said by the tribunal in *Sztern* and *Sheriff*, and intended to follow those decisions. I note in passing that certain aspects of the decisions of September 3, 2002, and February 12, 2003, by the tribunal in *Sztern*

des faillites en matière disciplinaire dans un document intitulé *Processus quant aux décisions concernant les licences de syndic selon les articles 14.01 et 14.02 de la Loi* (le Processus). Celui-ci fait notamment état de certaines pratiques relatives à la communication préalable du rapport de l'analyste à l'intéressé, à la forme de l'avis d'audition, à la divulgation préalable de la preuve avant l'audition, au contenu du dossier et à la procédure suivie lors de l'audition.

[83] Dans le second cas, la jurisprudence disciplinaire du tribunal est venue préciser l'étendue des garanties procédurales particulières découlant de l'application des dispositions en cause, notamment quant à la nature et à l'étendue du fardeau de la preuve applicable (lequel repose sur le poursuivant, en l'occurrence l'analyste), ainsi qu'à l'égard de l'application de l'obligation de divulgation établie par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Stinchcombe*, [1995] 1 R.C.S. 754, d'autre part (voir les décisions du tribunal rendues *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndics Henry Sztern et Henry Sztern et Associés Inc.* (29 mai 2001), Benjamin J. Greenberg et *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndics Joyal & Partners Inc. et Todd Y. Sheriff* (3 septembre 2002 et 12 février 2003), Marc Mayrand).

[84] Il est vrai que le tribunal n'est pas tenu légalement de suivre les procédures contenues au Processus et qu'il n'est pas non plus lié par les décisions antérieures du tribunal. N'empêche que le Processus et la jurisprudence en question ont un certain caractère persuasif et qu'ils assurent dans les faits aux syndics un degré élevé de prévisibilité et de sécurité. Du point de vue des garanties procédurales découlant de l'application de la Loi, les pratiques en place vont donc bien au-delà de ce qui est actuellement prévu dans les dispositions en cause.

[85] D'ailleurs, je note ici que le délégué Kaufman, à qui les demandeurs se sont adressés à la même occasion pour faire déterminer le fardeau de preuve, a clairement indiqué dans la décision interlocutoire à l'étude aujourd'hui qu'il était d'accord avec ce qu'il avait été dit par le tribunal dans les affaires *Sztern* et *Sheriff*, et qu'il avait l'intention de suivre ces décisions. Au passage, je note que certains aspects des décisions en

were considered by my colleague MacKay J., who on February 25, 2005 [*Sheriff v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2005), 27 Admin. L.R. (4th) 54 (F.C.)], dismissed three applications for judicial review to set aside the latter two decisions and a subsequent decision of the tribunal dated June 23, 2003 (*Sheriff*).

[86] Finally, it is worth noting that, when a benefit is conferred by a statute or regulation—as is the case here—the legislature conferring it is entitled to specify how it will be administered, subject to the rights of any dissatisfied person to seek judicial review, as contemplated by subsection 14.02(5) of the Act (*Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781; *Vaughan v. Canada*, [2005] 1 S.C.R. 146, at paragraph 26).

6. Independence of decision makers

[87] The question of the independence of decision makers from the standpoint of a person's right to an impartial hearing of his case (paragraph 2(e) of the Bill) will be addressed below (see *infra*, section VIII—Independent and impartial tribunal). That said, if we look at the argument put forward by the applicants in this case regarding the lack of independence of the decision makers from the standpoint of due process of law (paragraph 1(a) of the Bill), it is clearly unfounded. As the Supreme Court noted in *Ocean Port Hotel Ltd.*, it is well-settled law that, in the absence of any constitutional constraint, the degree of independence required of a decision maker or administrative tribunal is determined by the latter's enabling Act. It is thus necessary to interpret the Act as a whole in order to determine what degree of independence Parliament intended to guarantee.

[88] In this connection, when faced with legislation which is ambiguous or silent on the independence of decision makers, the courts generally infer that Parliament or the provincial legislature intended that the administrative tribunal's proceedings be consistent with

date du 3 septembre 2002 et du 12 février 2003 du tribunal dans l'affaire *Sztern* ont d'ailleurs été examinés par mon collègue le juge MacKay, qui a rejeté le 25 février 2005 [*Sheriff c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2005 CF 305] trois demandes de contrôle judiciaire visant l'annulation de ces deux dernières décisions, et d'une décision subséquente du tribunal en date du 23 juin 2003 (*Sheriff*).

[86] Enfin, il est utile de rappeler que, lorsqu'un avantage est accordé par une loi ou un règlement—ce qui est le cas en l'espèce, le législateur qui l'accorde est en droit de prévoir la façon de l'administrer, sous réserve des droits de la personne mécontente de demander le contrôle judiciaire, ce qu'envisage d'ailleurs le paragraphe 14.02(5) de la Loi (*Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781; *Vaughan c. Canada*, [2005] 1 R.C.S. 146, au paragraphe 26).

6. Indépendance des décideurs

[87] La question de l'indépendance des décideurs sous l'angle du droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause (alinéa 2e) de la Déclaration sera traitée plus loin (voir *infra*, section VIII—Tribunal indépendant et impartial). Ceci étant dit, si l'on examine l'argument qu'avancent ici les demandeurs relativement à l'absence d'indépendance des décideurs sous l'angle de l'application régulière de la loi (alinéa 1a) de la Déclaration), celui-ci est manifestement non fondé. En effet, comme l'a souligné la Cour suprême dans l'arrêt *Ocean Port Hotel Ltd.*, il est de jurisprudence constante que, en l'absence de contrainte constitutionnelle, le degré d'indépendance requis d'un décideur ou d'un tribunal administratif est déterminé par sa loi habilitante. Il faut donc interpréter la loi dans son ensemble pour déterminer le degré d'indépendance qu'a voulu assurer le législateur.

[88] À cet égard, confrontés à des lois ambiguës ou muettes en ce qui concerne l'indépendance des décideurs, les tribunaux infèrent généralement que le Parlement ou la législature provinciale voulait que les procédures du tribunal administratif soient conformes

the rules of natural justice. However, as with the rules of natural justice, the degree of independence required of members of the administrative tribunal may be excluded by the express language of the statute or by necessary implication. Thus, in the absence of any constitutional challenge, the legislation takes precedence over the rules of natural justice and the common law. A principle of natural justice thus should not be raised to constitutional status, and the absence of an independent decision maker is not necessarily conclusive (*Vaughan v. Canada*, [2003] 3 F.C. 645 (C.A.), at paragraph 17; *Vaughan*, S.C.C., at paragraph 22).

[89] In connection with an individual's right to due process of law relied on by the individual applicants, we need only note here that Parliament has expressed its intentions quite clearly: (1) the Superintendent is to be appointed during pleasure (subsection 5(1) of the Act); (2) he may engage such persons as he may deem advisable to conduct any inspection or investigation, or to take any other necessary action in his office (subsection 6(1) [as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 5] of the Act); and (3) he may delegate by written instrument, on such terms and conditions as are therein specified, any or all of his powers, duties and functions conferred by the provisions in question as well as by subsections 13.2(5) [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 8], (6) [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 8] and (7) [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 8] and sections 14.02 and 14.03 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 14; 1999, c. 31, s. 18(E)] of the Act regarding trustees (subsection 14.01(2) of the Act).

[90] I therefore conclude that the right to due process of law mentioned in paragraph 1(a) of the Bill has not in any way been infringed in the case at bar.

VIII—INDEPENDENT AND IMPARTIAL TRIBUNAL

[91] As we noted above, the applicants based their arguments on the mandatory nature of paragraph 2(e) of the Bill. Accordingly, they submitted that everything said by the Supreme Court in *Ocean Port Hotel Ltd.*, is

aux principes de justice naturelle. Toutefois, comme pour les principes de justice naturelle, le degré d'indépendance requis des membres du tribunal administratif peut être écarté par les termes exprès de la loi ou par déduction nécessaire. Ainsi, en l'absence de contestation constitutionnelle, le régime législatif prime sur les principes de justice naturelle et de common law. Il ne faut donc pas ériger un principe de justice naturelle au rang de principe constitutionnel, et l'absence d'un décideur indépendant n'est pas nécessairement décisive (*Vaughan c. Canada*, [2003] 3 C.F. 645 (C.A.), au paragraphe 17; *Vaughan*, C.S.C., au paragraphe 22).

[89] Dans le cadre du droit d'un individu à l'application régulière de la loi que revendiquent les demandeurs individuels, il suffit de constater ici que le Parlement a exprimé sans équivoque son désir : 1) que le surintendant soit nommé à titre amovible (paragraphe 5(1) de la Loi); 2) qu'il puisse engager les personnes qu'il estime nécessaires pour effectuer toute investigation ou enquête, ou pour prendre toute autre mesure nécessaire dans son bureau (paragraphe 6(1) [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 5] de la Loi); et 3) qu'il puisse, par écrit et aux conditions qu'il précise dans cet écrit, déléguer tout ou partie des attributions que lui confèrent les dispositions en cause, de même que les paragraphes 13.2(5) [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 8], (6) [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 8] et (7) [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 8] et les articles 14.02 et 14.03 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 14; 1999, ch. 31, art. 18(A)] de la Loi à l'égard des syndics (paragraphe 14.01(2) de la Loi).

[90] Je conclus donc que le droit à l'application régulière de la loi mentionné à l'alinéa 1a) de la Déclaration n'est violé d'aucune manière dans le cas présent.

VIII—TRIBUNAL INDÉPENDANT ET IMPARTIAL

[91] Comme nous l'avons souligné plus haut, les demandeurs font reposer leurs prétentions sur le caractère contraignant de l'alinéa 2e) de la Déclaration. Aussi, ils soumettent que tout ce qui a été dit par la Cour

inapplicable here. In the applicants' submission, the provisions in question, as they are capable of being interpreted and applied, do not provide for a fair and public hearing of their case before an independent and impartial tribunal in accordance with the principles of fundamental justice, both as to the creation of the tribunal and its composition and as to the security of tenure and financial security of the adjudicator (*MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.); *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; *Air Canada v. Canada (Attorney General)* (2003), 222 D.L.R. (4th) 385 (Que. C.A.); and *Democracy Watch v. Canada (Attorney General)*, [2004] 4 F.C.R. 83 (F.C.)).

[92] The Attorney General of Canada did not dispute the fact that the Act does not say it shall apply regardless of the Bill, but submitted that the provisions in question are neutral and capable of being applied so as not to infringe the right guaranteed in paragraph 2(e) of the Bill, as the Quebec Court of Appeal has recently held in *Métivier*.

[93] That said, paragraph 2(e) of the Bill refers to a person's right to (1) a fair hearing of his or her case; (2) in accordance with the principles of fundamental justice; (3) for the determination of his or her rights and obligations. Let us now look at each of these points.

1. Rights and obligations defined by the tribunal

[94] To begin with, it should be noted that paragraph 2(e) of the Bill applies only when what is in question is the determination of a person's "rights and obligations" (*Authorson*, at paragraphs 58-59).

[95] In this regard, the Federal Court of Appeal has already held that the exercise of the power previously held by the Minister to suspend or cancel a bankruptcy trustee's licence was legally subject to a judicial or quasi-judicial process (*Blais v. Basford*, [1972] F.C. 151 (C.A.)). Accordingly, it was on this basis that the

suprême dans l'arrêt *Ocean Port Hotel Ltd.*, est inapplicable en l'espèce. Or, selon les demandeurs, les dispositions en cause, ainsi qu'elles sont susceptibles d'être interprétées et appliquées, n'assurent pas une audition juste et équitable de leur cause devant un tribunal indépendant et impartial conformément aux principes de justice fondamentale, et ce, tant au niveau de la constitution du tribunal que de sa composition et que de l'inamovibilité et de la sécurité financière de l'adjudicateur (*MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.); *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, [2003] R.J.Q. 322 (C.A.); et *Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, [2004] 4 R.C.F. 83 (C.F.)).

[92] Le procureur général du Canada ne conteste pas le fait que la Loi ne déclare pas qu'elle s'appliquera nonobstant la Déclaration, mais soumet que les dispositions en cause sont neutres et qu'elles sont susceptibles d'être appliquées de façon à ne pas enfreindre le droit garanti à l'alinéa 2e) de la Déclaration, ainsi que la Cour d'appel du Québec l'a décidé récemment dans l'affaire *Métivier*.

[93] Ceci étant dit, l'alinéa 2e) de la Déclaration fait référence au droit d'une personne : 1) à une audition impartiale de sa cause; 2) selon les principes de justice fondamentale; 3) pour la définition de ses droits et obligations. Reprenons maintenant chacun de ces éléments.

1. Droits et obligations définis par le tribunal

[94] En premier lieu, il faut remarquer que l'alinéa 2e) de la Déclaration ne s'applique que lorsqu'il est question de la définition des « droits et obligations » d'une personne (*Authorson*, aux paragraphes 58 et 59).

[95] À cet égard, la Cour d'appel fédérale a déjà décidé que le pouvoir qu'exerçait antérieurement le ministre de suspendre ou d'annuler la licence d'un syndic de faillite était légalement soumis, dans son exercice, à un processus judiciaire ou quasi judiciaire (*Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151 (C.A.)). C'est donc

delegates concluded that the applicants could rely on the right guaranteed in paragraph 2(e) of the Bill. In so doing, the delegates made no error of law in making this determination.

[96] It is true that in *Pfeiffer* and *Sheriff*, which the Attorney General of Canada included in his book of authorities, this Court in fact held that the holder of a trustee licence only has a “privilege”, at least when the licence in question is granted to a commercial company, which thus prevents it from relying on the right guaranteed in paragraph 2(e) of the Bill. However, I consider that these two judgments by the Court can be distinguished, if not entirely excluded, for the reasons that follow.

[97] First, *Pfeiffer*, was rendered a few months before the Supreme Court judgment in 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919. Second, *Sheriff*, restates and is essentially a specific application of the reasoning stated by the Court earlier in *Pfeiffer*.

[98] Remember that in 2747-3174 *Québec Inc.*, the Supreme Court first had to determine whether the commercial company holding a liquor sales permit could rely on section 23 [as am. by S.Q. 1982, c. 17, s. 42] of the Quebec Charter, which states:

23. Every person has a right to a full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal, for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him. [My emphasis.]

[99] Unlike paragraph 2(e) of the Bill, which is silent on this point, section 23 of the Quebec Charter expressly uses the word “tribunal”, which refers to section 56 [as am. by S.Q. 1989, c. 51, s. 2] of the Quebec Charter, which provides that the word “tribunal” includes *inter alia* “any person or agency exercising quasi judicial functions” (emphasis added). If so, section 23 of the

sur cette base que les délégués ont conclu que les demandeurs pouvaient se prévaloir du droit garanti à l’alinéa 2e) de la Déclaration. Ce faisant, les délégués n’ont commis aucune erreur de droit en parvenant à cette conclusion.

[96] Il est vrai que, dans les affaires *Pfeiffer* et *Sheriff*, que le procureur général du Canada a inclus dans son recueil de jurisprudence et de doctrine, cette Cour a effectivement décidé que le détenteur d’une licence de syndic possède seulement un « privilège », du moins lorsque la licence en question est attribuée à une société commerciale, ce qui l’empêche ainsi de se prévaloir du droit garanti à l’alinéa 2e) de la Déclaration. Toutefois, je suis d’avis que ces deux décisions de la Cour peuvent être distinguées, sinon écartées pour les motifs qui suivent.

[97] D’une part, la décision *Pfeiffer*, a été rendue quelques mois avant la décision de la Cour suprême dans l’arrêt 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919. D’autre part, la décision *Sheriff*, reprend et constitue essentiellement une application particulière du raisonnement antérieurement exprimé par la Cour dans *Pfeiffer*.

[98] Rappelons que, dans l’affaire 2747-3174 *Québec Inc.*, la Cour suprême devait en premier lieu déterminer si la société commerciale titulaire d’un permis de vente d’alcool pouvait se prévaloir de l’article 23 [mod. par L.Q. 1982, ch. 17, art. 42] de la Charte québécoise, qui énonce :

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu’il s’agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. [Mes soulignés.]

[99] Contrairement à l’alinéa 2e) de la Déclaration qui est muet à cet égard, l’article 23 de la Charte québécoise utilise expressément le mot « tribunal », lequel renvoie à l’article 56 [mod. par L.Q. 1989, ch. 51, art. 2] de la Charte québécoise, qui dispose que le terme « tribunal » inclut notamment « une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires » (mon

Quebec Charter (which apart from this is in other respects similar to paragraph 2(e) of the Bill), will be applicable and the agency will have to comply with the requirements of impartiality and independence in exercising these quasi-judicial functions.

[100] In this connection, in *2747-3174 Québec Inc.*, the Supreme Court rejected any method of analysis which at that stage was based on carrying out an overall assessment of the agency in question and emphasizing its principal function. (This method of analysis, however, would be appropriate at a later stage, in assessing the independence of the tribunal and the scope of the procedural guarantees.) As Gonthier J. pointed out, such an approach would be likely to “weaken the guarantees of impartiality and independence that must be available to citizens every time they participate in a judicial or quasi-judicial process, even if the agency in question usually exercises administrative functions” (paragraph 18, emphasis added).

[101] The fact that in some respects the granting of a licence may be regarded as a “privilege” was not considered determinative. At paragraphs 34-36, Gonthier J. noted:

With these characteristics in mind, it is my view that a decision to cancel a permit on account of a disturbance of public tranquility is the result of a quasi-judicial process. First of all, the permit holder’s rights are clearly affected by the cancellation. Cancelling the permit could have a serious impact on the permit holder, who will obviously lose the right to operate his or her business as a consequence and will not be able to submit a new permit application until one year has elapsed (s. 93 of the Act). While the granting of a permit may in certain respects be regarded as a privilege, the cancellation of a liquor permit will nevertheless have a significant impact on the permit holder’s livelihood. A permit holder can expect the permit to remain valid (s. 51) unless one of the grounds for cancellation is proven.

It is also significant that the Régie may make its decision only after a hearing in the course of which witnesses may be heard, exhibits filed and submissions made. The characteristics of the hearing make the process similar to that in a court. Although there is strictly speaking no *lis inter*

souligné). Dans l’affirmative, l’article 23 de la Charte québécoise (qui, à part cela, est autrement similaire à l’alinéa 2e) de la Déclaration), trouvera application et l’organisme devra respecter les exigences d’impartialité et d’indépendance lors de l’exercice de ces fonctions quasi judiciaires.

[100] À cet égard, dans l’affaire *2747-3174 Québec Inc.*, la Cour suprême a rejeté toute méthode d’analyse qui reposerait, à ce stade, sur l’appréciation globale de l’organisme en cause, et sur la mise en évidence de sa fonction principale. (Cette méthode d’analyse sera par contre appropriée à un stade ultérieur, soit lorsqu’il s’agira d’évaluer l’indépendance du tribunal et l’étendue des garanties procédurales.) Tel que l’a souligné le juge Gonthier, une telle méthode risquerait en effet « de dénaturer les garanties d’impartialité et d’indépendance, dont le citoyen doit pouvoir jouir à chaque fois qu’il participe à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, même si l’organisme en cause remplit le plus souvent des fonctions administratives » (paragraphe 18, mes soulignés).

[101] Or, le fait que l’octroi d’une licence puisse, sous certains aspects, être considéré comme un « privilège », n’a pas été considéré déterminant. Le juge Gonthier note aux paragraphes 34 à 36 :

Au vu de ces caractéristiques, je suis d’avis que la décision de révoquer un permis pour cause d’atteinte à la tranquillité publique constitue l’aboutissement d’un processus quasi judiciaire. D’abord, il est clair que les droits du détenteur de permis sont mis en cause par la révocation. L’impact du retrait du permis risque d’être important pour son détenteur, qui perdra évidemment de ce fait le droit d’exploiter son entreprise, et qui ne pourra présenter une nouvelle demande de permis avant qu’une année ne soit écoulée (art. 93 de la Loi). Si l’octroi d’un permis peut, sous certains aspects, être considéré comme un privilège, il n’en reste pas moins que la révocation d’un permis d’alcool affectera substantiellement le gagne-pain de son détenteur. Celui-ci peut s’attendre à la validité continue de l’autorisation (art. 51), sauf si l’existence d’un des motifs de révocation est démontrée.

Il est significatif également que la décision de la Régie ne puisse être rendue qu’après la tenue d’une audition, au cours de laquelle des témoins pourront être entendus, des pièces déposées et des représentations faites. Les caractéristiques de l’audition apparentent le processus à celui qui a cours devant

partes before the Régie, individuals with conflicting interests may nevertheless present contradictory versions of the facts at the hearing.

Finally, a decision to cancel a permit on the ground of disturbance of public tranquility results from the application of a pre-established standard to specific facts adduced in evidence and is a final judgment protected by a privative clause. It is true that in making such a decision the Régie may to some extent establish a general policy that it has itself developed. It does so, however, by means of a standard imposed by and set out in the Act. The application of such a policy to specific circumstances, with the assessment of the facts it presupposes, is a quasi-judicial act.

[102] There is no reason not to apply the same reasoning in the case at bar. The applicants may legitimately expect that their licences would not be cancelled or suspended without valid reason and that they would first be afforded a reasonable opportunity for a hearing (subsection 14.02(1) of the Act; *Blais v. Basford*, at pages 158-159; *Baker*, at paragraph 26). Here, the impact of the possible decision by the tribunal to suspend or revoke the applicants' licences may be important to the applicants, who would of course lose the right to engage in their activities as licensed trustees, quite apart from the economic implications of an order requiring the applicants to make restitution to the estate of such amount of money as, in the tribunal's view, the estate has been deprived of as a result of their conduct.

[103] Further, reference should also be made to the *Policy on Publicizing Professional Conduct Matters* (Policy on Publicizing) adopted by the Superintendent, which applies to all pending or future disciplinary cases as of September 1, 2001. In addition to reaffirming the public nature of the hearing and record, the Policy on Publicizing provides that a notice of the date, time and place of the hearing is to be posted in the division offices of the Superintendent and on the web site of the Office of the Superintendent under the heading "Licence and Professional Conduct". Under the Policy on Publicizing, the final decision of the tribunal and all written decisions on preliminary motions are public and are released forthwith to:

les tribunaux judiciaires. Bien qu'il n'existe pas, à proprement parler, de *lis inter partes* devant la Régie, des personnes aux intérêts opposés peuvent néanmoins présenter des versions contradictoires des faits à l'occasion de l'audition.

Enfin, la décision de révoquer le permis au motif d'atteinte à la tranquillité publique découlera de l'application d'une norme préétablie à des faits particuliers auparavant mis en preuve, et constituera un jugement final protégé par une clause privative. Il est vrai qu'en rendant une telle décision la Régie peut implanter, dans une certaine mesure, une politique générale dont elle assure l'élaboration. Elle le fait cependant par le biais d'une norme imposée et précisée par la Loi. L'application de cette politique à des circonstances particulières, avec l'appréciation des faits que cela suppose, constitue un acte quasi judiciaire.

[102] Il n'y a aucune raison de ne pas appliquer le même raisonnement dans le cas qui nous occupe. Les demandeurs peuvent légitimement s'attendre à ce que leurs licences ne soient pas annulées ou suspendues sans motif valable et sans qu'ils aient eu d'abord la possibilité de se faire entendre (paragraphe 14.02(1) de la Loi; (*Blais c. Basford*, aux pages 158 et 159; *Baker*, au paragraphe 26). Ici, l'impact de la décision éventuelle du tribunal de suspendre ou de révoquer la licence des demandeurs risque d'être important pour les demandeurs, qui perdraient évidemment le droit d'exercer leurs activités de syndics autorisés, sans compter les incidences sur le plan économique d'une ordonnance qui obligerait les demandeurs à rembourser à l'actif toute somme qui, de l'avis du tribunal, y a été soustraite en raison de leur conduite.

[103] D'autre part, il y a également lieu de se référer à la *Politique sur la publicité des affaires de conduite professionnelle* (la Politique sur la publicité) adoptée par le surintendant qui s'applique à tous les dossiers disciplinaires ouverts ou à venir, à compter du 1^{er} septembre 2001. En plus de réaffirmer le caractère public de l'audition et du dossier, la Politique sur la publicité prévoit qu'un avis de la date, de l'heure et du lieu de l'audition est d'ailleurs affiché aux bureaux de division du surintendant et sur le site Web du Bureau du surintendant sous la rubrique « Licence et conduite professionnelle ». Aux termes de la Politique sur la publicité, la décision finale du tribunal ainsi que toutes les décisions écrites sur une requête préliminaire sont publiques et sont communiquées sans délai :

- | | |
|--|--|
| (a) all Division Offices and the Licensing Branch of the Office of the Superintendent; | a) à tous les bureaux de division et à la Direction des licences du Bureau du surintendant; |
| (b) all bankruptcy registries of bankruptcy districts where the trustee is active; | b) à tous les greffes de faillite des divisions de faillite où le syndic agit; |
| (c) the CAIRP [Canadian Association of Insolvency and Restructuring Professionals]; | c) à l'ACPIR [Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation]; |
| (d) the provincial association where the trustee in question practices; | d) à l'association provinciale où pratique le syndic en cause; |
| (e) any professional body of which the trustee is a member; | e) à tout ordre professionnel auquel appartient le syndic; |
| (f) on request, to the complainant(s); | f) au(x) plaignant(s), sur demande; |
| (g) to the employer or to an officer of a corporate trustee, as the case may be; | g) à l'employeur ou à un officier du syndic corporatif, selon le cas; |
| (h) to any person requesting them. | h) à toute personne qui en fait la demande. |

[104] Further, the decision is translated and posted on the web site of the Office of the Superintendent under the heading "Licence and Professional Conduct". The decision is also posted in the Division Offices of the Office of the Superintendent throughout the penalty period, if that period is between 3 and 12 months, but in any other case for a minimum period of 3 months and a maximum period of 1 year (paragraph 13 of the Policy on Publicizing).

[104] De plus, la décision est traduite et affichée sur le site Web du Bureau du surintendant, sous la rubrique « Licence et conduite professionnelle ». La décision est également affichée aux bureaux de division du Bureau du surintendant pour toute la durée de la sanction si cette période est comprise entre 3 et 12 mois, mais, dans tout autre cas, pour une période minimale de 3 mois et pour une période maximale d'une année (paragraphe 13 de la Politique sur la publicité).

[105] As can be seen, the public nature of the disciplinary record and the hearing, together with the publicity of the tribunal's proceedings and decisions, are likely to have a negative impact on the reputation, if not the future career, of any individual whose conduct is considered by the tribunal.

[105] Comme on peut le constater, le caractère public du dossier disciplinaire et de l'audition, allié à la publicité des procédures et des décisions du tribunal, risquent d'avoir un impact négatif sur la réputation, voir la carrière future de tout particulier dont la conduite est examinée par le tribunal.

[106] That said, if we exclude cases in which the trustee has not properly performed his or her duties as trustee, in which case the public interest may require that certain conditions or limitations be placed on the trustee's licence, even that the trustee successfully take an exam or enrol in a proficiency course, it can be said

[106] Ceci étant dit, si l'on exclut le cas où le syndic ne remplit pas adéquatement ses fonctions de syndic, auquel cas l'intérêt public peut commander de soumettre la licence du syndic à certaines conditions ou restrictions, voir que le syndic suive des cours de formation ou se soumette à des examens et les réussisse,

in general that the reasons for suspension or revocation of a licence mentioned in subsection 14.01(1) of the Act are essentially disciplinary in nature. The tribunal's function is then similar to that of a court of law. Accordingly, the tribunal must determine whether the offences alleged against the applicants are valid: this of course means that it will have to examine the evidence and make a judgment in accordance with the rules of law applicable in the circumstances. Further, the investigative process has all the features of a judicial hearing. Witnesses are heard and can be cross-examined. The analysts and applicants are represented by counsel at the hearing. Let us now look at the right which a person has under paragraph 2(e) of the Bill to an impartial hearing of his or her case in accordance with the principles of fundamental justice.

2. Principles of fundamental justice

[107] Under paragraph 2(e) of the Bill (unless the contrary is expressly indicated), no federal statute must be construed and applied so as to deprive a person of the right to a "fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice". In this connection, the content of the requirements of paragraph 2(e) of the Bill is determined first and foremost in accordance with the principles of natural justice or procedural fairness recognized at common law, the content of which is eminently variable and is to be decided in the specific context of each case (*Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917, at page 923; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641 (C.A.), at page 663; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 682).

[108] In general, the duty to act fairly essentially consists of two parts: the right to be heard and the right to a hearing before an independent and impartial tribunal. Where the second part is concerned, as Gonthier J. noted in *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267, at paragraph 38, "the right to be tried by an independent and impartial tribunal is an integral part of the principles of fundamental justice protected by s. 7 of the Canadian Charter" (*Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Pearlman v. Manitoba*

on peut dire de façon générale que les motifs de suspension ou de révocation d'une licence mentionnés au paragraphe 14.01(1) de la Loi sont essentiellement d'ordre disciplinaire. Le rôle du tribunal se rapproche alors de celui d'une cour de justice. Ainsi, le tribunal doit déterminer si les infractions reprochées aux demandeurs sont bien fondées; ce qui suppose bien entendu qu'il devra examiner la preuve et porter un jugement en fonction des règles de droit applicables en l'espèce. De plus, le processus d'enquête présente toutes les caractéristiques d'une audition de nature judiciaire. Des témoins sont entendus à cette occasion et peuvent être contre-interrogés. Les analystes et les demandeurs sont d'ailleurs représentés par des procureurs lors de l'audition. Examinons maintenant le droit que possède une personne en vertu de l'alinéa 2e) de la Déclaration à une audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale.

2. Principes de justice fondamentale

[107] En vertu de l'alinéa 2e) de la Déclaration (sous réserve d'une mention expresse à l'effet contraire), aucune loi fédérale ne doit s'interpréter ou s'appliquer de manière à priver une personne du droit à une « audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale ». À cet égard, le contenu des exigences de l'alinéa 2e) de la Déclaration est avant tout établi en fonction des principes de justice naturelle ou d'équité procédurale reconnus en common law et dont le contenu est éminemment variable et est tributaire du contexte particulier de chaque cas (*Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917, à la page 923; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641 (C.A.), à la page 663; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 682).

[108] De façon générale, l'obligation d'agir équitablement comporte essentiellement deux volets, soit le droit d'être entendu et le droit à une audition devant un tribunal indépendant et impartial. Quant au second volet, ainsi que le soulignait le juge Gonthier dans l'arrêt *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, au paragraphe 38, « le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial fait partie intégrante des principes de justice fondamentale, dont l'art. 7 de la Charte canadienne vise à assurer le

Law Society Judicial Committee, [1991] 2 S.C.R. 809; and *R. v. Généreux*). That said, independence is the cornerstone and is a necessary prerequisite for judicial impartiality (*R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, at page 139).

[109] In the case at bar, the applicants are entitled to a hearing before a tribunal which is not only independent and impartial in fact but also appears to be so (*Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*). Moreover, this is what the delegates Kaufman and Poitras recognized in the impugned decisions. It is clear here that the delegates did not ignore the general rules of law applicable in the circumstances. However, applying the same rules, the applicants maintained that the ultimate conclusion the delegates arrived at is wrong in fact and in law.

[110] In the case at bar, it is necessary to determine the parameters and scope of the right to an impartial and fair hearing in the context of what is unquestionably a multi-functional body, here the institution of the Office of the Superintendent of Bankruptcy. In this regard, the applicants considered that the investigative and prosecuting functions performed by the analysts here could not coexist with the tribunal's adjudicative functions, without there being a reasonable apprehension of bias at the institutional level. That is the crux of this case, but first it is important to understand exactly what is meant by "impartiality" and "independence".

3. Concepts of independence and impartiality

[111] In general, the requirements of independence and impartiality are related. They are two components of the rule of objectivity expressed by the Latin maxim *nemo debet esse iudex in propria sua causa* (*Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*). However, the requirements of independence and impartiality are not identical. As Le Dain J. indicated in *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673, at page 685 (cited by Gonthier J. in 2747-3174

respect » (*Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Pearlman c. Comité judiciaire de la société du barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; et *R. c. Généreux*). Ceci étant dit, l'indépendance est la pierre angulaire, et constitue une condition préalable nécessaire de l'impartialité judiciaire (*R. c. Lippé*, [1991] 2 R.S.C. 114, à la page 139).

[109] Dans le cas présent, les demandeurs ont droit à une audience devant un tribunal qui, non seulement est indépendant et impartial dans les faits, mais qui le paraît également (*Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*). C'est d'ailleurs ce que reconnaissent les délégués Kaufman et Poitras dans les décisions contestées. Or, il est clair ici que les délégués n'ont pas ignoré les principes généraux de droit applicables en l'espèce. Toutefois, en appliquant les mêmes principes, les demandeurs prétendent que la conclusion ultime à laquelle arrivent des délégués est erronée en fait et en droit.

[110] En l'espèce, il s'agit de cerner les paramètres et l'étendue du droit à une audition impartiale et équitable dans le contexte de ce qui constitue indubitablement un organisme multi-fonctionnel, ici l'institution du Bureau du surintendant des faillites. À cet égard, les demandeurs sont d'avis que les fonctions d'enquête et de poursuite exercées ici par les analystes ne peuvent coexister avec les fonctions d'adjudication du tribunal, sans que cela n'entraîne une crainte raisonnable de partialité au niveau institutionnel. C'est bien là où se situe le nœud du présent litige, mais, dans un premier temps, il est important de saisir ce qu'on entend exactement par « impartialité » et « indépendance ».

3. Notions d'indépendance et d'impartialité

[111] De façon générale, les exigences d'indépendance et d'impartialité sont liées. Ce sont deux composantes de la règle de l'objectivité exprimée par la maxime latine *nemo debet esse iudex in propria sua causa* (*Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*). Les exigences d'indépendance et d'impartialité ne sont toutefois pas identiques. Comme l'a indiqué le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673, à la page 685

Québec Inc.):

Although there is obviously a close relationship between independence and impartiality, they are nevertheless separate and distinct values or requirements. Impartiality refers to a state of mind or attitude of the tribunal in relation to the issues and the parties in a particular case. The word “impartial” . . . connotes absence of bias, actual or perceived. The word “independent” in s. 11(d) reflects or embodies the traditional constitutional value of judicial independence. As such, it connotes not merely a state of mind or attitude in the actual exercise of judicial functions, but a status or relationship to others, particularly to the executive branch of government, that rests on objective conditions or guarantees. [Emphasis added.]

[112] As mentioned earlier, assessing the impartiality of a tribunal requires consideration of the decision maker’s “state of mind”, or the “state of mind” which can be collectively attributed to a class of decision makers. Whether the impartiality is structural or individual, the particular circumstances of each case must always be considered to determine whether there is a reasonable apprehension of bias. That said, to more clearly illustrate the difference which may exist between allegations of individual bias by a decision maker as compared with an apprehension of bias by a group of decision makers, it is worth reproducing here the comments of Binnie J., speaking for a majority of the Supreme Court, in *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539 [at paragraphs 201-204]:

The fact is that retired judges as a class have no interest in the outcome of hospital collective bargaining disputes beyond that of other citizens. They pay provincial taxes at the same rates and aspire to a reasonable level of health care. They have personal experience of public sector pay restraint. They probably harbour as many different views of public sector wage policy as there are retired judges.

There are no “substantial grounds” (*Committee for Justice and Liberty, supra*, at p. 395) to think that retired superior court judges, who enjoy a federal pension, would do the bidding of the provincial Minister, or make decisions to please

(cité par le juge Gonthier dans l’arrêt 2747-3174 *Québec Inc.*):

Même s’il existe de toute évidence un rapport étroit entre l’indépendance et l’impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou exigences séparées et distinctes. L’impartialité désigne un état d’esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme “impartial” [. . .] connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme “indépendant”, à l’al. 11d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu’est l’indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d’esprit ou une attitude dans l’exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l’organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives [Mes soulignés.]

[112] Comme il est mentionné plus haut, l’appréciation de l’impartialité d’un tribunal fait appel à un examen de l’« état d’esprit » du décideur ou de celui qu’on peut imputer collectivement à une catégorie de décideurs. Qu’il s’agisse d’impartialité structurelle ou individuelle, il faut toujours examiner les circonstances particulières de chaque affaire pour déterminer s’il y a une crainte raisonnable de partialité. Ceci étant dit, pour mieux illustrer la différence pouvant exister entre les allégations de partialité individuelle d’un décideur en comparaison avec la partialité appréhendée d’un groupe de décideurs, il est utile ici de reproduire les commentaires du juge Binnie s’exprimant au nom de la majorité de la Cour suprême dans l’arrêt *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539 [aux paragraphes 201 à 204] :

Force est de constater que, en tant que catégorie, les juges retraités n’ont pas plus d’intérêt que les autres citoyens dans l’issue des différends concernant les négociations collectives en milieu hospitalier. Ils sont assujettis aux mêmes taux d’impôt provincial que les autres citoyens et, comme eux, ils aspirent à des soins de santé raisonnables. Ils ont personnellement vécu le contrôle des salaires dans le secteur public. Le nombre d’opinions différentes qu’ils ont au sujet de la politique salariale dans le secteur public est probablement aussi élevé que celui des juges retraités.

Il n’y a aucun « motif sérieux » (*Committee for Justice and Liberty, précité*, p. 395) de penser que des juges de cour supérieure retraités, qui bénéficient d’une pension du gouvernement fédéral, se plieraient à la volonté du ministre

the employers so as to improve the prospect of future appointments. Undoubtedly, there have been some judges predisposed toward management in the past, as well as some judges predisposed toward labour, but I do not think the fully informed, reasonable person would tar the entire class of presently retired judges with the stigma of an anti-labour bias.

The unions refute any “class” objection by their ready acceptance of retired judges Alan Gold and George Adams as chairpersons of “interest” arbitrations. The potential problem with some retired judges is not partiality but expertise.

While I would therefore reject this branch of the unions’ challenge, I accept, of course, that a challenge might be made to the impartiality of a particular retired judge to a particular *ad hoc* tribunal, as indeed the impartiality of any other appointee could be questioned on a case-by-case basis.

[113] At this point, it is also necessary to consider the degree of independence required in this case to guarantee the applicants an impartial hearing. To begin with, it should be noted that judicial independence goes beyond the subjective attitude of the decision maker. The independence of the tribunal is first a question of status. That status must guarantee that the tribunal, or the decision maker, will not only be beyond the reach of interference by the executive and legislature, but beyond the influence of any external force, such as business or corporate interests or other pressure groups (*R. v. Lippé*, at paragraph 93).

[114] The scope of the independent relationship required of judges of judicial tribunals with respect to the executive has been defined in various ways in academic commentary (see *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary* (1976), Shimon Shetreet, at pages 17 and 18; Sir Guy Green (Chief Justice of the State of Tasmania), “The Rationale and Some Aspects of Judicial Independence” (1985), 59 *A.L.J.* 135, at page 135). In any event, it is generally recognized that judicial independence involves both individual and institutional relations: the individual independence of a judge, which

provincial ou rendraient des décisions destinées à plaire aux employeurs afin d’améliorer leurs chances de désignation future. Il est indubitable que, dans le passé, il y eu des juges enclins à privilégier les employeurs et aussi des juges enclins à privilégier les travailleurs et travailleuses, mais je ne crois pas qu’une personne raisonnable et bien renseignée reprocherait à toute la catégorie des juges présentement retraités d’avoir un parti pris contre les travailleurs et les travailleuses.

Les syndicats réfutent toute objection fondée sur une « catégorie » du fait qu’ils acceptent volontiers que les juges retraités Alan Gold et George Adams président des arbitrages de « différends ». Le problème que peut poser le recours à certains juges retraités n’est pas tant un problème de partialité qu’un problème d’expertise.

Bien que je sois, par conséquent, d’avis de rejeter cet aspect de la contestation des syndicats, il va sans dire que je reconnais qu’il serait possible de contester l’impartialité d’un juge retraité nommé à un tribunal *ad hoc* particulier, tout comme il serait sûrement possible de contester, cas par cas, l’impartialité de toute autre personne désignée.

[113] À ce point, il est également nécessaire de se demander quel est le degré d’indépendance requis pour assurer ici aux demandeurs une audition impartiale. En premier lieu, il faut souligner que l’indépendance judiciaire va au-delà de l’attitude subjective du décideur. En effet, l’indépendance du tribunal est d’abord une question de statut. Ce statut doit garantir que le tribunal, voire le décideur, échapperont non seulement à l’ingérence des organes exécutif et législatif, mais encore à l’influence de toute force extérieure, tels les intérêts d’entreprises ou de sociétés ou d’autres groupes de pression (*R. c. Lippé*, au paragraphe 93).

[114] L’étendue de la relation d’indépendance nécessaire des juges des tribunaux judiciaires par rapport au pouvoir exécutif a été définie de diverses manières dans la doctrine (voir *Judges on Trial : A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary* (1976), Shimon Shetreet, aux pages 17 et 18; Sir Guy Green (juge en chef de l’État de Tasmanie), « The Rationale and Some Aspects of Judicial Independence » (1985), 59 *A.L.J.* 135, à la page 135). Quoi qu’il en soit, on admet généralement que l’indépendance judiciaire fait intervenir des rapports tant individuels qu’institutionnels : l’indépendance indivi-

is reflected in some of his attributes, such as security of tenure, and the institutional independence of the court or tribunal over which he presides, which results from its institutional or administrative relations with the executive and legislative arms of government.

[115] The first essential condition of judicial independence, defined in *Valente*, is security of tenure. Like the other two, this condition may be met in various ways. What is essential is that the decision maker can only be recalled for a given reason [*Valente*, at page 698]:

The essence of security of tenure for purposes of s. 11(d) is a tenure, whether until an age of retirement, for fixed term, or for a specific adjudicative task, that is secure against interference by the Executive or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner. [Emphasis added.]

[116] The second essential requirement for judicial independence is that the decision maker enjoy a measure of financial security. The essence of this condition is defined as follows [*Valente*, at page 704]:

The essence of such security is that the right to salary and pension should be established by law and not be subject to arbitrary interference by the Executive in a manner that could affect judicial independence.

[117] However, within the limits of this requirement, the federal and provincial governments must retain the power to create specific pay schemes which suit various types of tribunals. Consequently, various schemes may also meet the requirement of financial security, provided the essence of the condition is maintained.

[118] The third essential condition of judicial independence is the institutional independence of the tribunal in administrative questions which have a direct effect on the performance of its judicial functions. It is unacceptable for any external force to be in a position to involve itself in matters directly and immediately relating to the decision-making function, such as the

duelle d'un juge, qui se manifeste dans certains de ses attributs, telle l'inamovibilité et l'indépendance institutionnelle de la cour ou du tribunal qu'il préside, qui ressort de ses rapports institutionnels ou administratifs avec les organes exécutif et législatif du gouvernement.

[115] La première condition essentielle de l'indépendance judiciaire, qui est définie dans l'arrêt *Valente*, est l'inamovibilité. Comme les deux autres, cette condition peut être remplie de diverses façons. Ce qui est essentiel, c'est que le décideur ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé [*Valente*, à la page 698] :

L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'al. 11d), que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge ad hoc, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations. [Mes soulignés.]

[116] La deuxième condition essentielle de l'indépendance judiciaire exige que le décideur bénéficie d'une mesure de sécurité financière. L'essentiel de cette condition est défini comme suit [*Valente*, à la page 704] :

Cette sécurité consiste essentiellement en ce que le droit au traitement et à la pension soit prévu par la loi et ne soit pas sujet aux ingérences arbitraires de l'exécutif, d'une manière qui pourrait affecter l'indépendance judiciaire.

[117] Toutefois, dans les limites de cette exigence, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent conserver le pouvoir d'établir des régimes de rémunération spécifiques qui conviennent à divers types de tribunaux. Par conséquent, divers régimes peuvent satisfaire également à l'exigence de sécurité financière, pourvu que l'essence de la condition soit préservée.

[118] La troisième condition essentielle de l'indépendance judiciaire est l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont un effet direct sur l'exercice de ses fonctions judiciaires. Il est inacceptable qu'une force extérieure soit en mesure de s'immiscer dans les affaires qui se rattachent directement et immédiatement à la fonction

assignment of judges to cases, sittings and the court roll. It is of course inevitable that there will be institutional relations between the judiciary and the executive, but those relations must not impinge on the freedom of judges to decide a given case and enforce the Constitution and the values which it enshrines.

[119] In the case at bar, no charge or allegation of personal prejudice has been made by the applicants against the delegates individually. Rather, it is the structural impartiality of the tribunal and the individual independence of delegates which are at issue here. The applicants object to the fact that the provisions in question allow the Superintendent, or a delegate whom he may appoint, to combine the functions of investigator, prosecutor and judge, which is contrary to the right to be tried by an impartial tribunal, since a person cannot be both judge and party in his own case. Further, although the functions of investigator and prosecutor on the one hand, and judge on the other, may in practice be performed by different individuals, the applicants argued that under subsection 14.01(2) of the Act the Superintendent has the exclusive responsibility of appointing them.

[120] In this connection, the applicants submitted that in practice, under the contractual agreements concluded with the delegates, the Superintendent exercises administrative control over the quality and performance of the duties assigned to delegates. In particular, the applicants noted that the Superintendent or Her Majesty may remove delegates in the course of proceedings on the ground that they have not performed their duties expeditiously or competently. Further, in the event that the investigation is not concluded within the deadline specified in the contract, delegates need to obtain the Superintendent's approval to conclude consideration of complaints. In the view of the applicants, these defects affect the independence of delegates as much as the impartiality of the tribunal.

[121] In these circumstances, the applicants submitted that an objective and fully informed person might reasonably fear that delegates sitting *ad hoc*, with no

décisionnelle, comme, par exemple, l'assignation des juges aux causes, les séances et le rôle de la Cour. Certes, il est inévitable qu'il y ait des relations institutionnelles entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, mais ces relations ne doivent pas empiéter sur la liberté des juges de statuer sur une affaire donnée et de faire respecter la Constitution et les valeurs qu'elle consacre.

[119] En l'espèce, aucun reproche, ni allégation de préjugé personnel ne sont adressés aux délégués individuellement par les demandeurs. C'est plutôt l'impartialité structurelle du tribunal et l'indépendance individuelle des délégués qui sont remises en question ici. En effet, les demandeurs s'en prennent au fait que les dispositions en cause permettent au surintendant, voir au délégué qu'il peut désigner, de cumuler les fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de juge, ce qui est contraire au droit d'être jugé par un tribunal impartial, puisque l'on ne peut être à la fois juge et partie dans sa propre cause. De plus, même si les fonctions d'enquêteur et de poursuivant d'un côté, et de juge de l'autre, peuvent en pratique être exercées par des personnes différentes, les demandeurs font valoir qu'en vertu du paragraphe 14.01(2) de la Loi, il appartient exclusivement au surintendant de les désigner.

[120] À ce chapitre, les demandeurs soumettent que le surintendant exerce en pratique, et ce, en vertu des ententes contractuelles conclues avec les délégués, un contrôle administratif sur la qualité et l'exécution des mandats confiés aux délégués. Les demandeurs soulignent notamment que le surintendant ou Sa Majesté peuvent révoquer les délégués en cours d'instruction pour le motif que ceux-ci n'exécutent pas leurs tâches avec célérité ou avec compétence. De plus, dans le cas où l'enquête n'est pas terminée dans le délai prévu au contrat, les délégués ont besoin d'obtenir l'approbation du surintendant pour terminer l'examen des plaintes. Ces vices affectent, de l'avis des demandeurs, l'indépendance des délégués tout autant que l'impartialité du tribunal.

[121] Dans ces circonstances, les demandeurs soumettent qu'une personne objective et bien informée pourrait raisonnablement craindre que les délégués

guarantee of future employment, will be likely to render decisions favourable to the authority responsible for their present and future appointments, in this case the Superintendent.

4. Distinction between administrative and judicial tribunals

[122] The requirements of impartiality and independence mentioned above are completely suited to the privileged position of courts of law in the Canadian constitutional structure. However, they are not as strictly applicable to administrative tribunals (*Valente; R. v. Généreux; Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369). Several administrative tribunals are very close to the executive, of which they are often an emanation or extension. Accordingly, the case at bar is no exception.

[123] Thus, the constitutional guarantee of independence based on the preamble of the *Constitution Act, 1867*, in principle does not apply to administrative tribunals. In *Ocean Port Hotel Ltd.*, a unanimous judgment of the Supreme Court, McLachlin C.J. noted at paragraphs 23-24:

This principle reflects the fundamental distinction between administrative tribunals and courts. Superior courts, by virtue of their role as courts of inherent jurisdiction, are constitutionally required to possess objective guarantees of both individual and institutional independence. The same constitutional imperative applies to the provincial courts: *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 (the “*Provincial Court Judges Reference*”). Historically, the requirement of judicial independence developed to demarcate the fundamental division between the judiciary and the executive. It protected, and continues to protect, the impartiality of judges—both in fact and perception—by insulating them from external influence, most notably the influence of the executive: *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at p. 69; *Régie*, at para. 61.

Administrative tribunals, by contrast, lack this constitutional distinction from the executive. They are, in fact, created precisely for the purpose of implementing government

siégeant *ad hoc*, sans aucune garantie de mandats futurs, seront portés à rendre des décisions favorables à l'autorité responsable de leur nomination courante et de leurs nominations futures, en l'occurrence le surintendant.

4. Distinction entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires

[122] Les exigences d'impartialité et d'indépendance mentionnées plus haut sont parfaitement adaptées à la situation privilégiée, dans l'ordre constitutionnel canadien, des cours de justice. Toutefois, celles-ci ne sont pas applicables de façon aussi rigoureuse aux tribunaux administratifs (*Valente; R. c. Généreux; Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369). En effet, plusieurs tribunaux administratifs sont très près du pouvoir exécutif dont ils sont souvent une émanation ou une extension. Le cas présent ne fait donc pas exception.

[123] Ainsi, la garantie constitutionnelle d'indépendance fondée sur le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne s'applique pas en principe aux tribunaux administratifs. Dans l'arrêt *Ocean Port Hotel Ltd.*, un jugement unanime de la Cour suprême, la juge en chef McLachlin notait aux paragraphes 23 et 24 :

Ce principe traduit la distinction fondamentale entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires. Du fait de leur compétence inhérente, les cours supérieures sont constitutionnellement tenues d'offrir des garanties objectives d'indépendance institutionnelle et individuelle. Le même impératif constitutionnel s'applique aux tribunaux provinciaux : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* »). À l'origine, l'exigence de l'indépendance de la magistrature reposait sur la nécessité de marquer la séparation fondamentale entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Elle protégeait et protège toujours l'impartialité et l'image d'impartialité des juges en les gardant contre toute influence de l'extérieur, plus particulièrement celle de l'exécutif : *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 69; *Régie*, par. 61.

Par contre, les tribunaux administratifs ne sont pas constitutionnellement séparés de l'exécutif. Ils sont en fait créés précisément en vue de la mise en œuvre de la politique

policy. Implementation of that policy may require them to make quasi-judicial decisions. They thus may be seen as spanning the constitutional divide between the executive and judicial branches of government. However, given their primary policy-making function, it is properly the role and responsibility of Parliament and the legislatures to determine the composition and structure required by a tribunal to discharge the responsibilities bestowed upon it. While tribunals may sometimes attract Charter requirements of independence, as a general rule they do not. Thus, the degree of independence required of a particular tribunal is a matter of discerning the intention of Parliament or the legislature and, absent constitutional constraints, this choice must be respected. [Emphasis added.]

[124] I pause here to note that, in *Ocean Port Hotel Ltd.*, it was not argued that the proceeding before the Liquor Appeal Board, which had confirmed a two-day suspension of the respondent's alcohol permit imposed by an inspector, involved the right to an independent tribunal guaranteed by section 7 or paragraph 11(d) of the Canadian Charter, an argument which is also difficult to make here since the applicants did not rely on the application of section 7 or paragraph 11(d) of the Canadian Charter in the two notices of constitutional questions served and filed in this Court. In the absence of any constitutional constraint, therefore, the legislature is free to authorize a plurality of functions that would otherwise contravene the impartiality rule. This is true despite the fact that the applicants rely here on the right mentioned in paragraph 2(e) of the Bill, the composition of which is similar to section 23 of the Quebec Charter and the application of which was considered by the Supreme Court in 2747-3174 *Québec Inc.*, and which as we have already noted is quasi-constitutional legislation.

[125] That said, in my opinion, even in the case of a constitutional challenge based on paragraph 2(e) of the Bill, it would be unrealistic to require of an administrative tribunal the same guarantees as one is entitled to require of a court of law (2747-3174 *Québec Inc.*, at paragraph 45; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*). At the risk of repeating myself, this flexibility required of administrative tribunals is explained by the fact that the application of the

gouvernementale. Pour remplir cette fonction, ils peuvent être appelés à rendre des décisions quasi judiciaires. On peut considérer en ce sens qu'ils chevauchent la ligne de partage constitutionnelle entre l'exécutif et le judiciaire. Toutefois, vu que leur fonction première est d'appliquer des politiques, il appartient à bon droit au Parlement et aux législatures de déterminer la composition et l'organisation qui permettront aux tribunaux administratifs de s'acquitter des attributions qui leur sont dévolues. Même si certains tribunaux administratifs peuvent parfois être assujettis aux exigences de la Charte relatives à l'indépendance, ce n'est généralement pas le cas. Ainsi le degré d'indépendance exigé d'un tribunal administratif donné est fonction de l'intention du législateur et, en l'absence de contraintes constitutionnelles, il convient de respecter ce choix. [Mes soulignés.]

[124] Je m'arrête pour signaler ici que, dans l'arrêt *Ocean Port Hotel Ltd.*, on ne prétendait pas que l'instance devant la Liquor Appeal Board, qui avait confirmé une suspension de deux jours du permis d'alcool de l'intimée imposée par un inspecteur, faisait intervenir le droit à un tribunal indépendant garanti par l'article 7 ou l'alinéa 11d) de la Charte canadienne, une prétention qui est également difficilement soutenable ici puisque les demandeurs n'invoquent pas l'application de l'article 7 ou l'alinéa 11d) de la Charte canadienne dans les deux avis de question constitutionnelle qui ont été signifiés et produits devant cette Cour. Or, en l'absence de contrainte constitutionnelle, il est donc toujours loisible au législateur d'autoriser un cumul des fonctions qui contrevient par ailleurs à la règle de l'impartialité. N'empêche que les demandeurs invoquent ici le droit mentionné à l'alinéa 2e) de la Déclaration, dont la facture est semblable à l'article 23 de la Charte québécoise et dont l'application a été examinée par la Cour suprême dans l'arrêt 2747-3174 *Québec Inc.*, et qui, comme nous l'avons déjà souligné, est une loi à caractère quasi constitutionnel.

[125] Ceci étant dit, même dans le cas d'une attaque constitutionnelle fondée sur l'alinéa 2e) de la Déclaration, à mon avis, il serait irréaliste d'exiger d'un tribunal administratif les mêmes garanties que celles que l'on est en droit d'exiger d'une cour de justice (2747-3174 *Québec Inc.*, au paragraphe 45; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*). Au risque de me répéter, cette souplesse requise à l'égard des tribunaux administratifs s'explique du fait que l'appli-

principles of independence and impartiality to administrative tribunals are not derived from the same source (the rules of natural justice) as the one which makes them applicable to judicial tribunals (the constitutional principle of the separation of powers). Consequently, it is unrealistic to transpose the judicial model to the administrative context, where the requirements are extremely varied. Also, it is wholly legitimate for the legislature to create effective specialized and multi-functional tribunals, particularly for economic regulation (2747-3174 *Québec Inc.*; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*).

[126] It is important to mention at this point that the factual circumstances in *Généreux*, on which the applicants relied, are very different from the case at bar. In that case, the Supreme Court had to consider the independence not of an administrative tribunal, but rather of the General Court Martial, a military tribunal responsible for performing the same function for members of the military as the ordinary criminal courts perform for civilians. It goes without saying that because of its duties, the guarantees which that tribunal must offer are appreciably more significant than those which the Superintendent's delegate must offer in the case at bar.

[127] In the case now before the Court, unlike the General Court Martial, the Superintendent, with the assistance of the staff assigned to the Office of the Superintendent of Bankruptcy, exercises a general supervisory power over the administration of estates and affairs governed by the Act. In this connection, if we look at the obligations imposed by the Act, the General Rules and the other legal instruments regulating the conduct of trustees and administration of estates, the latter case can be regarded as regulation of professional and economic activity. The decisions made by a trustee under the Act in the administration of the property of an insolvent debtor have a direct impact on the rights of creditors. Thus, it is clear that Parliament intended to guarantee a high degree of protection for creditors and public confidence in the system of bankruptcy and

cation des principes d'indépendance et d'impartialité aux tribunaux administratifs ne découle pas de la même source (les règles de justice naturelle) que celle qui les rend applicables aux tribunaux judiciaires (le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs). Par le fait même, il est irréaliste de transposer le modèle judiciaire au contexte administratif dont les besoins sont extrêmement variés. Aussi, il est parfaitement légitime pour le législateur de créer des tribunaux spécialisés et multifonctionnels efficaces, particulièrement en matière de régulation économique (2747-3174 *Québec Inc.*; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*).

[126] À ce point, il est important de mentionner que les circonstances factuelles dans l'arrêt *Généreux*, sur lequel les demandeurs s'appuient, sont très différentes de la présente affaire. En effet, dans cette cause, la Cour suprême avait à se pencher sur l'indépendance, non pas d'un tribunal administratif, mais bien sur l'indépendance de la Cour martiale générale, un tribunal militaire chargé de jouer le même rôle à l'égard des militaires que celui des cours de justice criminelles ordinaires à l'égard des civils. Il va sans dire qu'en raison de ses fonctions, les garanties que doit offrir ce dernier tribunal sont sensiblement plus importantes que celles que doit offrir le délégué du surintendant en l'espèce.

[127] Dans le cas qui nous occupe, contrairement à la Cour martiale générale, le surintendant, avec l'assistance du personnel affecté au Bureau du surintendant des faillites, exerce un pouvoir général de surveillance relativement à l'administration des actifs et des affaires régies par la Loi. À cet égard, si l'on se réfère aux obligations imposées par la Loi, les Règles générales et les autres instruments juridiques réglementant la conduite des syndics et l'administration des actifs, on peut donc parler dans ce dernier cas de régulation d'une activité professionnelle et économique. Or, les décisions prises par le syndic en vertu de la Loi dans le cadre de l'administration des biens d'un débiteur insolvable ont en effet un impact direct sur les droits des créanciers. Aussi, il est clair que le Parlement a voulu assurer un haut niveau de protection des créanciers et de confiance

assignment of property by an insolvent debtor: hence the supervisory role assigned by the Act exclusively to the Superintendent. This is the reason that the issuing of licences and the professional activities of trustees are subject not only to the Act but also to the General Rules and to such Directives as the Superintendent may give (paragraph 5(4)(d) [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 5; 1997, c. 12, s. 4] and subsection 13(2) [as am. *idem*, s. 6] of the Act). Thus, the Superintendent may refuse to issue a licence if the applicant is insolvent or has been convicted of a criminal offence (subsection 13(3) [as am. *idem*] of the Act).

[128] At the same time, the Code recognizes that ethical standards “are central to the maintenance of public trust and confidence in the administration of the Act” (section 34 [as am. by SOR/98-240, s. 1]) (emphasis added). It may be noted that several of the legal obligations imposed on trustees are positive, rather than prohibitory, in nature (as is generally the case in the criminal law), and the reason for this is the fact that trustees are first and foremost active participants in the administration of the property and estates of a debtor who is bankrupt or who has made an assignment of his or her property. Accordingly, under the Code a trustee must, *inter alia*, discharge his or her duties in a timely manner; carry out his or her functions with competence, honesty, integrity and due care; cooperate fully with the Superintendent’s representatives; be honest and impartial and, in accordance with the requirements of the Act, provide accurate and complete information to the parties concerned; comply with legislation, regulations and conditions applicable to the trust; and so on (see sections 35-53 [as am. by SOR/98-240, s. 1] of the Code). That said, once the Superintendent has issued a licence to a trustee, he must ensure that the latter complies with the Act, the General Rules, the Directives and any rule of law applicable in the circumstances: hence the need to authorize the Superintendent (or his delegate) to suspend or cancel the licence of a trustee who does not comply with these legal requirements. It is thus presumptuous to seek to compare the disciplinary proceedings in question to proceedings of a penal or criminal nature.

du public dans le système de faillite et de cession de biens par un débiteur insolvable; d’où le rôle de surveillance exclusivement attribué par la Loi au surintendant. C’est ce qui explique que la délivrance de licences et les activités professionnelles des syndics soit non seulement encadrées par la Loi, mais également par les Règles générales, de même que les instructions que le surintendant peut donner (alinéa 5(4)d) [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 5; 1997, ch. 12, art. 4] et paragraphe 13(2) [mod. *idem*, art. 6] de la Loi). Ainsi, le surintendant peut refuser de délivrer une licence si le demandeur est insolvable ou s’il a été reconnu coupable d’acte criminel (paragraphe 13(3) [mod., *idem*] de la Loi).

[128] D’autre part, le Code reconnaît que les normes de déontologie « sont d’une importance primordiale pour le maintien de la confiance du public dans la mise en application de la Loi » (article 34 [mod. par DORS/98-240, art. 1]) (mon souligné). On peut souligner que plusieurs des obligations légales imposées aux syndics ont un caractère positif, plutôt que prohibitif (comme c’est généralement le cas en matière criminelle), ce qui s’explique par le fait que les syndics sont avant tout des intervenants actifs dans l’administration des biens et des actifs du débiteur en faillite ou ayant fait cession de ses biens. À preuve, en vertu du Code, le syndic doit notamment s’acquitter de ses obligations dans les meilleurs délais; exercer ses fonctions avec compétence, honnêteté, intégrité, prudence et diligence; coopérer entièrement avec les représentants du surintendant; être honnête et impartial et fournir, conformément aux exigences de la Loi, des renseignements exacts et complets aux parties intéressées; se conformer aux lois, règlements et conditions applicables à la fiducie ou au fidéicommiss; etc. (voir les articles 35 à 53 [mod. par DORS/98-240, art. 1] du Code). Ceci étant dit, une fois que le surintendant a délivré une licence à un syndic, il doit veiller que ce dernier se conforme à la Loi, aux Règles générales, à ses instructions et à toute règle de droit applicable en l’espèce; d’où la nécessité d’autoriser le surintendant (ou son délégué) à suspendre ou à annuler la licence d’un syndic qui ne se conforme pas à ces exigences légales. Il est donc présomptueux de vouloir assimiler les procédures disciplinaires en cause à des procédures de nature pénale ou criminelle.

[129] Needless to say, the administrative function of the Superintendent, namely supervising the implementation of the Act, is to some extent merged with the quasi-judicial process in place in the Act, namely ensuring that the trustee has an opportunity for a hearing before a final decision is made pursuant to the provisions in question. It follows that the Court should therefore avoid making any value judgment on the legislative choices made by Parliament to give effect to the objectives underlying the adoption of the Act. That is clearly what the applicants are seeking here when they ask this Court to compare the disciplinary regime created by the provisions in question with that to be found in Quebec, in the case of professionals who are subject to the *Professional Code*.

5. Test of the ordinary, reasonable and fully informed person

[130] The requirements of independence and impartiality are both intended to maintain public confidence in the fairness of administrative bodies and their decision-making processes. The legal tests for evaluating independence and impartiality thus refer to the perception of a reasonable and fully informed person who has thought the matter through in a realistic and practical way (*Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, at page 394, de Grandpré J., dissenting; *R. v. Lippé*, at pages 144-145).

[131] That said, according to the majority opinion of the judges who participated in *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, it is not advisable to formulate final conclusions on the functioning of an institution based only on the general wording of legislative provisions. On the contrary, knowledge of the operational aspects of these missing points can offer a much more ample background in which it is possible to make an objective assessment of the institution in question and the relations pertaining to it. Thus, a fully informed person who has thought the matter through in a realistic and practical way is someone who assesses the situation of an administrative tribunal not only based on the law and regulations governing it, but also on the practice of the tribunal. Often it is only by looking at the

[129] Il va sans dire que le rôle administratif du surintendant, soit celui de surveiller l'application de la Loi, se confond en quelque sorte avec le processus quasi judiciaire en place dans la Loi, soit celui de s'assurer que le syndic aura l'occasion d'être entendu avant qu'une décision finale ne soit prise en application des dispositions en cause. Il s'ensuit que la Cour devrait donc éviter de porter un jugement de valeur sur les choix législatifs du Parlement dans la mise en œuvre des objectifs sous-jacents à l'adoption de la Loi. Or, c'est bien ce que recherchent ici les demandeurs lorsqu'ils invitent cette Cour à comparer le régime disciplinaire mis en place dans les dispositions en cause à celui que l'on peut trouver au Québec, dans le cas des professionnels qui sont assujettis au *Code des professions*.

5. Critère de la personne ordinaire, raisonnable et bien renseignée

[130] Les exigences d'indépendance et d'impartialité visent toutes deux à préserver la confiance du public dans l'équité des organismes administratifs et de leur processus décisionnel. Les critères juridiques d'appréciation de l'indépendance et de l'impartialité renvoient donc à la perception d'une personne raisonnable et bien renseignée, qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique (*Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, à la page 394, le juge de Grandpré, dissident; *R. c. Lippé*, aux pages 144 et 145).

[131] Ceci étant dit, selon l'opinion majoritaire des juges ayant participé à l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, il n'est pas prudent de formuler des conclusions définitives sur le fonctionnement d'une institution en se fondant uniquement sur le libellé général des textes législatifs. La connaissance de la réalité opérationnelle de ces éléments manquants peut, au contraire, offrir un contexte nettement plus riche dans lequel il est possible d'entreprendre un examen objectif de l'institution en question et des rapports qui la caractérisent. Aussi, la personne bien renseignée qui étudie la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, est bien celle qui évalue la situation d'un tribunal administratif non seulement à partir de la loi ou de la réglementation qui

operational aspects and practices of the tribunal that its impartiality and independence become apparent and may be fully assessed (2747-3174 *Québec Inc.*; *Katz v. Vancouver Stock Exchange* (1995), 128 D.L.R. (4th) 424 (B.C.C.A.); aff'd [1996] 3 S.C.R. 405).

[132] Here, as we noted earlier, the question according to the applicants is first that of institutional bias. In this regard Gonthier J. said in 2747-3174 *Québec Inc.*, at paragraphs 44-45:

The determination of institutional bias presupposes that a well-informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—would have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. In this regard, all factors must be considered, but the guarantees provided for in the legislation to counter the prejudicial effects of certain institutional characteristics must be given special attention.

This test is perfectly suited, under s. 23 of the *Charter*, to a review of the structure of administrative agencies exercising quasi-judicial functions. Whether appearing before an administrative tribunal or a court of law, a litigant has a right to expect that an impartial adjudicator will deal with his or her claims. As is the case with the courts, an informed observer analysing the structure of an administrative tribunal will reach one of two conclusions: he or she either will or will not have a reasonable apprehension of bias. That having been said, the informed person's assessment will always depend on the circumstances. The nature of the dispute to be decided, the other duties of the administrative agency and the operational context as a whole will of course affect the assessment. In a criminal trial, the smallest detail capable of casting doubt on the judge's impartiality will be cause for alarm, whereas greater flexibility must be shown toward administrative tribunals. As Lamer C.J. noted in *Lippé, supra*, at p. 142, constitutional and quasi-constitutional provisions do not always guarantee an ideal system. Rather, their purpose is to ensure that, considering all of their characteristics, the structures of judicial and quasi-judicial bodies do not raise a reasonable apprehension of bias. This is analogous to the application of the principles of natural justice, which reconcile the requirements of the decision-making process of specialized tribunals with the parties' rights. [Emphasis added.]

le régit, mais également de la pratique de ce tribunal. En effet, ce n'est souvent qu'à l'examen de la réalité opérationnelle et des pratiques du tribunal que l'impartialité et l'indépendance de celui-ci se révèlent et peuvent être appréciées à leur juste valeur (2747-3174 *Québec Inc.*; *Katz v. Vancouver Stock Exchange* (1995), 128 D.L.R. (4th) 424 (C.A.C.-B.); confirmé par [1996] 3 R.C.S. 405).

[132] Ici, comme nous l'avons souligné plus haut, il est d'abord question, selon les demandeurs, de partialité institutionnelle. À ce sujet, le juge Gonthier dans l'arrêt 2747-3174 *Québec Inc.*, aux paragraphes 44 et 45, notait :

La détermination de la partialité institutionnelle suppose qu'une personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, éprouve une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. À ce sujet, tous les facteurs doivent être considérés, mais les garanties prévues dans la loi pour contrer les effets préjudiciables de certaines caractéristiques institutionnelles doivent recevoir une attention particulière.

Ce critère convient tout à fait, en vertu de l'art. 23 de la *Charte*, à l'examen de la structure d'organismes administratifs exerçant des fonctions quasi judiciaires. Qu'un justiciable se présente devant un tribunal administratif ou une cour de justice, il peut en effet légitimement s'attendre à ce qu'un arbitre impartial dispose de ses prétentions. Tout comme dans le cas des tribunaux judiciaires, l'observateur bien renseigné évaluant la structure d'un tribunal administratif en viendra à l'issue de l'analyse à l'une de deux conclusions : il possèdera une crainte raisonnable de partialité, ou alors il en sera dénué. Ceci dit, l'appréciation que porte une personne bien renseignée sera toujours fonction des circonstances. Il est entendu que la nature du litige à trancher, les tâches remplies par ailleurs par l'organisme administratif et l'ensemble du contexte opérationnel influenceront sur l'évaluation. Dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, alors qu'à l'endroit des tribunaux administratifs, il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse. Comme le rappelait le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Lippé*, précité, à la page 142, les textes constitutionnels et quasi constitutionnels ne garantissent pas toujours l'existence d'un système idéal. Ils visent plutôt à assurer qu'au vu de l'ensemble de leurs caractéristiques, les structures des organismes judiciaires et quasi judiciaires ne soulèvent aucune crainte raisonnable de partialité. Il y a là analogie avec l'application des principes de justice naturelle, qui concilient les exigences du processus décisionnel des

[133] Consequently, before determining whether a tribunal created pursuant to the provisions in question is an independent and impartial quasi-judicial body, we have to examine the respective roles of the various participants in the bankruptcy proceeding and analyze the operational aspects of the tribunal.

6. Functions of administrative officials and Bankruptcy Court

[134] Under the Act, bankruptcy is a voluntary or involuntary assignment by an insolvent person of all his seizable property to a trustee to be realized for the benefit of his creditors, for whom such property is a common pledge, with a view to discharge (sections 2 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 69; S.C. 1992, c. 1, s. 145(F); c. 27, s. 3; 1995, c. 1, s. 62; 1997, c. 12, s. 1; 1999, c. 28, s. 146; c. 31, s. 17; 2000, c. 12, s. 8; 2001, c. 4, s. 25; c. 9, s. 572; 2004, c. 25, s. 7], 30 [as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 22(F)], 43 [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 15], 49 [as am. *idem*, s. 17; 1997, c. 12, s. 29], 67 [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 33; 1997, c. 12, s. 59; 1998, c. 19, s. 250], 71 [as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 67] and 178 [as am. by S.C. 2000, c. 12, s. 18; 2001, c. 4, s. 32] of the Act). (See also *Ireland (Trustee of) v. Banque Provinciale du Canada* (1962), 5 C.B.R. (N.S.) 91 (Que. Sup. Ct.), at page 97; Paul-Émile Bilodeau, *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, at paragraphs 78-82).

[135] Further, as Mr. Bilodeau properly observed in his *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, [TRANSLATION] “bankruptcy law may fairly be regarded as specialized law.” Parliament has designated a tribunal equipped to apply the law: in Quebec, the Superior Court, Bankruptcy Division (whose jurisdiction differs from that in civil matters) (the Bankruptcy Court). Additionally, there are persons specially appointed, whose functions as administrators are directly specified in the Act: the Superintendent, the official receiver and the trustee. It is worth clarifying the functions of each

tribunaux spécialisés avec les droits des parties. [Mes soulignés.]

[133] En conséquence, avant de déterminer si un tribunal constitué en vertu des dispositions en cause est un organisme quasi judiciaire indépendant et impartial, il nous paraît nécessaire de procéder à un examen du rôle respectif des différents intervenants en matière de faillite et à une analyse de la réalité opérationnelle du tribunal.

6. Rôles des fonctionnaires administratifs et de la Cour de faillite

[134] En vertu de la Loi, la faillite est une cession volontaire ou forcée, effectuée par une personne insolvable, de l'universalité de ses biens saisissables entre les mains d'un syndic aux fins de réalisation au bénéfice des créanciers, pour lesquels ces biens sont le gage commun, et en vue d'une libération (articles 2 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 69; L.C. 1992, ch. 1, art. 145(F); ch. 27, art. 3; 1995, ch. 1, art. 62; 1997, ch. 12, art. 1; 1999, ch. 28, art. 146; ch. 31, art. 17; 2000, ch. 12, art. 8; 2001, ch. 4, art. 25; ch. 9, art. 572; 2004, ch. 25, art. 7], 30 [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 22(F)], 43 [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 15], 49 [mod., *idem*, art. 17; 1997, ch. 12, art. 29], 67 [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 33; 1997, ch. 12, art. 59; 1998, ch. 19, art. 250], 71 [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 67] et 178 [mod. par L.C. 2000, ch. 12, art. 18; 2001, ch. 4, art. 32] de la Loi). (Voir également : *Ireland (Syndic de faillite de) c. Banque Provinciale du Canada* (1962), 5 C.B.R. (N.S.) 91 (C.S. Qué.), à la page 97; Paul-Émile Bilodeau, *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, aux paragraphes 78 à 82).

[135] D'autre part, comme le remarquait à juste titre M^e Bilodeau dans son *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*, « [l]e droit de la faillite peut, sans prétention, être considéré comme un droit spécialisé ». En effet, le Parlement a désigné un tribunal propre à l'application de la loi; au Québec, la Cour supérieure siègeant en matière de faillite (dont la juridiction est différente de celle en matière civile) (la Cour de faillite). De plus, il y a des personnes spécialement nommées dont le rôle d'administrateur est directement prévu dans la Loi : le surintendant, le séquestre officiel et le syndic.

one here, beginning with the Superintendent.

[136] The Superintendent is appointed by the Governor in Council during pleasure, with a general duty to supervise the administration of all estates and matters governed by the Act (subsections 5(1) and (2) [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 5] of the Act). Thus, the Superintendent is empowered to make Directives concerning the application of the Act and General Rules, the requirements for the issuing of trustee licences, the qualifications necessary to act as a trustee and the activities of trustees; similarly, he may also give official receivers, trustees, administrators and persons who provide counselling such directives as may be necessary to perform their duties (paragraphs 5(4)(b) [as am. *idem*], (c) [as am. *idem*] and (d) [as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 4] of the Act). It is he who receives applications for licences to act as trustees and issues licences to persons whose applications have been approved (paragraph 5(3)(a) [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 5] of the Act). It is also the Superintendent who receives and keeps a record of all complaints from any creditor or other person interested in any estate and makes such specific investigations as he may determine (paragraph 5(3)(f) of the Act). Not only does he examine trustees' accounts of receipts and disbursements and final statements (paragraph 5(3)(g) of the Act), but he makes or causes to be made such inspections or investigations as he may deem expedient of estates and other matters covered by the Act, and in particular the conduct of a trustee acting as such or as a receiver or interim receiver (paragraph 5(3)(e) [as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 4] of the Act). Finally, the Superintendent can also intervene in any matter or proceeding in the Bankruptcy Court when he considers it expedient to do so, as if he were a party thereto (paragraph 5(4)(a) [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 5] of the Act). With the assistance of federal employees who are assigned to the Office of the Superintendent of Bankruptcy (which is part of Industry Canada), the Superintendent may engage any person from outside to conduct any inspection or investigation or to take any other necessary action outside of his office. In such cases, the costs thereof shall, when certified by the Superintendent, be payable out of the appropriation for his office (subsection 6(1) [as am. by

Il est utile de préciser ici les rôles de chacun, en commençant par le surintendant.

[136] Le surintendant est nommé à titre amovible par le gouverneur en conseil et a pour mandat général de contrôler l'administration des actifs et des affaires régies par la Loi (paragraphe 5(1) et (2) [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 5] de la Loi). Ainsi, il est habilité à prendre des instructions ayant trait à l'application de la Loi et des Règles générales, aux critères relatifs à la délivrance des licences de syndic, aux qualités requises pour agir à titre de syndic et aux activités de syndic; de même, il peut également donner aux séquestres officiels, aux syndics, aux administrateurs et aux personnes chargées de donner des consultations, des instructions relativement à l'exercice de leurs fonctions (alinéas 5(4)b) [mod., *idem*], c) [mod., *idem*] et d) [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 4] de la Loi). C'est lui qui reçoit les demandes de licences autorisant l'exercice des fonctions de syndic et délivre celles-ci aux personnes dont les demandes ont été approuvées (alinéa 5(3)a) [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 5] de la Loi). C'est également lui qui reçoit et note toutes les plaintes émanant d'un créancier ou d'une autre personne intéressée dans un actif, et effectue, au sujet de ces plaintes, les investigations précises qu'il peut déterminer (alinéa 5(3)f) de la Loi). Non seulement examine-t-il les comptes de recettes et de débours et les états définitifs des syndics (alinéa 5(3)g) de la Loi), mais il effectue ou fait effectuer les investigations ou les enquêtes, au sujet des actifs et autres affaires régies par la Loi, et notamment la conduite d'un syndic agissant à ce titre ou comme séquestre ou séquestre intérimaire, qu'il peut juger opportunes (alinéa 5(3)e) [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 4] de la Loi). Enfin, il peut également intervenir dans toute affaire ou dans toute procédure devant la Cour de faillite, lorsqu'il le juge à propos, comme s'il y était partie (alinéa 5(4)a) [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 5] de la Loi). Assisté par les employés fédéraux qui sont affectés au Bureau du surintendant des faillites (lequel fait partie d'Industrie Canada), le surintendant peut engager toute personne de l'extérieur pour effectuer toute investigation ou enquête, ou pour prendre toute autre mesure nécessaire hors de son bureau. En pareil cas, les frais qui en découlent sont, une fois certifiés par le surintendant, payables sur les crédits affectés à son

S.C. 1997, c. 12, s. 5] of the Act).

[137] The official receiver is essentially a local administrative employee appointed for one or more bankruptcy divisions (section 12 of the Act). It is he who receives assignments of property or voluntary bankruptcy. He appoints trustees with reference, so far as possible, to the wishes of the most interested creditors (subsection 49(4) of the Act). He conducts examinations of the bankrupt and chairs the first meeting of creditors (subsection 105(1) and section 159 [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 60] of the Act).

[138] The trustee is the officer responsible for ensuring that a bankruptcy proceeds correctly and, when necessary, he acts in the best interests of creditors (*Lavallée v. Gagnon*, [1975] C.A. 601 (Que.)). Additionally, the Act treats the trustee as a fiduciary for the purposes of section 2 of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] (section 15.1 [as enacted by S.C. 1997, c. 12, s. 16] of the Act). He will be entitled to his disbursements and fees, which must be paid from the proceeds of the bankrupt's property. He is required to submit to certain provisions of the Act and prepare certain reports. In order to act as a licensed trustee, an incumbent must hold a licence issued by the Superintendent; the Act authorizes the issuance of a licence to a body corporate provided a majority of its directors and officers hold licences as trustees (section 14.08 of the Act). In addition to this prerequisite, a trustee must be appointed specifically to each bankruptcy for which he is responsible, either by the official receiver in an assignment of property, by the Bankruptcy Court in a receiving order or involuntary bankruptcy or by the debtor himself when the debtor submits a proposal to his creditors (subsections 43(9) and 49(4) and section 62 [as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 26; 1997, c. 12, s. 39] of the Act).

[139] At this point, it would be worthwhile to complement these reasons with a general review of the Bankruptcy Court's jurisdiction. This jurisdiction is an exceptional one and applies specifically to everything concerning the person of the bankrupt or his property. (For a more complete discussion, see *Précis de la faillite*

bureau (paragraphe 6(1) [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 5] de la Loi).

[137] Le séquestre officiel est essentiellement un fonctionnaire administratif local nommé pour une ou des divisions de faillite (article 12 de la Loi). C'est lui qui reçoit les cessions de biens ou de faillite volontaire. Il nomme le syndic en tenant compte, dans la mesure du possible, des désirs des créanciers les plus importants (paragraphe 49(4) de la Loi). Il procède à l'interrogatoire du failli et préside la première assemblée des créanciers (paragraphe 105(1) et article 159 [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 60] de la Loi).

[138] Quant au syndic, c'est l'agent chargé de veiller à la bonne marche d'une faillite et d'agir, lorsque c'est nécessaire, dans le meilleur intérêt des créanciers (*Lavallée c. Gagnon*, [1975] C.A. 601 (Qué.)). D'ailleurs, la Loi assimile le syndic à un fiduciaire au sens de l'article 2 du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] (article 15.1 [édicte par L.C. 1997, ch. 12, art. 16] de la Loi). Il a droit à ses déboursés et honoraires qui doivent être payés à même la réalisation des biens du failli. Il est obligé de se soumettre à certaines dispositions de la Loi et de faire certains rapports. Pour agir comme syndic autorisé, le titulaire doit détenir une licence délivrée par le surintendant; la Loi permettant la délivrance d'une licence à une personne morale à la condition que la majorité de ses administrateurs et de ses dirigeants soient titulaires d'une telle licence (article 14.08 de la Loi). En plus de cette condition préalable, le syndic doit être nommé spécifiquement pour chaque faillite dont il a la charge, soit par le séquestre officiel lors d'une cession de biens, soit par la Cour de faillite lors d'une ordonnance de séquestre ou de faillite forcée, ou encore par le débiteur lui-même lorsque ce dernier soumet à ses créanciers une proposition concordataire (paragrapes 43(9) et 49(4) et article 62 [mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 26; 1997, ch. 12, art. 39] de la Loi).

[139] À ce point, il est utile de compléter cet exposé par un aperçu général de la juridiction de la Cour de faillite. Cette compétence en est une d'exception et s'applique spécifiquement à tout ce qui concerne la personne du failli ou ses biens. (Pour un exposé plus complet, voir *Précis de la faillite et de l'insolvabilité*,

et de l'insolvabilité, at paragraph 160 *et seq.*) Thus, the Bankruptcy Court generally has available all remedies set out in the Act. However, the disciplinary jurisdiction assigned to the tribunal under the provisions in question does not belong to the Bankruptcy Court. Nevertheless, on the application of any interested person, the Court may for cause remove a trustee and appoint another licensed trustee in a particular bankruptcy case (section 14.04 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9] of the Act): this power derives from the fact that, as noted above, the trustee must be appointed specifically for each bankruptcy. Further, it is only the Bankruptcy Court which has the power to discharge a trustee with respect to any estate, either when the estate has been fully administered or, for sufficient cause, before full administration (subsection 41(2) of the Act). When replaced by another trustee, a trustee is entitled to be discharged if he has accounted to the satisfaction of the inspectors and the Bankruptcy Court for all property that was placed in his possession and a period of three months has elapsed after the date of the replacement without any undisposed of claim or objection having been made by the bankrupt or any creditor (subsection 41(3) of the Act). Further, a trustee may apply to the Bankruptcy Court for a discharge when the estate is deemed to have been fully administered (subsection 41(4) of the Act). Any interested person may then object to such a discharge application, and in that case the Bankruptcy Court may grant or withhold a discharge or give such directions as it may deem proper in the circumstances (subsections 41(5) [as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 25] and (6) of the Act).

7. Operational aspects and practices of tribunal

[140] We referred above to the legislative safeguards already in place. The disciplinary proceeding deriving from the application of the provisions in question is complemented by the practices described in the Process. This is a good indication of the operational aspects currently in place.

[141] The Process, which as of September 1, 2001, applies to all pending and future cases, gives concrete form to the practices of the Office of the Superintendent of Bankruptcy in disciplinary matters. Under paragraph

aux paragraphes 160 et suivants). Ainsi, la Cour de faillite dispose généralement de tout recours prévu à la Loi. La compétence disciplinaire attribuée au tribunal en vertu des dispositions en cause échappe cependant à la Cour de faillite. Toutefois, celle-ci peut quand même à la demande de tout intéressé, pour cause, révoquer un syndic et nommer à sa place un autre syndic autorisé dans un dossier de faillite particulier (article 14.04 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9] de la Loi); ce dernier pouvoir découle du fait que le syndic doit être nommé spécifiquement pour chaque faillite ainsi que nous l'avons déjà souligné. De plus, c'est uniquement la Cour de faillite qui a le pouvoir de libérer un syndic à l'égard d'un actif quelconque, soit lorsque l'administration entière de cet actif est terminée ou encore, pour cause suffisante, avant qu'elle soit terminée (paragraphe 41(2) de la Loi). Lorsqu'il est remplacé par un autre syndic, le syndic a le droit d'être libéré s'il a rendu compte, à la satisfaction des inspecteurs et de la Cour de faillite, de tous les biens qui ont été mis en sa possession et si une période de trois mois s'est écoulée après la date de cette substitution, sans qu'il y ait eu de réclamation ou d'opposition non réglée de la part du failli ou d'un créancier (paragraphe 41(3) de la Loi). D'autre part, le syndic peut demander sa libération à la Cour de faillite lorsque l'administration est censée être complétée (paragraphe 41(4) de la Loi). Toute personne intéressée peut alors s'opposer à cette demande de libération, auquel cas, la Cour de faillite peut accorder ou suspendre une libération, ou donner les instructions qu'elle juge convenables dans les circonstances (paragraphes 41(5) [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 25] et (6) de la Loi).

7. Réalité opérationnelle et pratiques du tribunal

[140] Nous avons fait référence plus haut aux garanties législatives déjà en place. Le processus disciplinaire découlant de l'application des dispositions en cause est complété par les pratiques décrites au Processus. C'est un bon indicateur de la réalité opérationnelle actuellement en place.

[141] Le Processus, qui s'applique à tous les dossiers ouverts ou à venir, à compter du 1^{er} septembre 2001, cristallise les pratiques du Bureau du surintendant des faillites en matière disciplinaire. En vertu du paragraphe

2 of the Process, “all references to the Superintendent mean the Superintendent of Bankruptcy or the individual delegated to hear the matter pursuant to subsection 14.01(2) of the Act.” In fact, since under subsection 14.01(2) of the Act the power of delegation belongs exclusively to the Superintendent, the instrument of delegation must be signed by the Superintendent himself. (In the case at bar, the analysts Leduc and Laperrière acted under general delegations of authority made by the Superintendent.)

[142] That said, under the Process, when the Deputy Superintendent has reasonable grounds to believe that a trustee has conducted himself or herself in a way that could lead to licensing sanctions, the file is assigned to a Senior Analyst, Disciplinary Affairs (the analyst), for the conduct of an investigation pursuant to section 14.01 of the Act (paragraph 3 of the Process). The analyst then advises the trustee in writing that he or she is under investigation (paragraph 4 of the Process). That is what happened in this case in 2000.

[143] Also under the Process, if at the conclusion of the investigation the analyst is of the opinion that the trustee has acted inappropriately and the licensing sanctions would be justified, he or she sends a report to the Superintendent and the trustee. The report constitutes the notice provided for in subsection 14.02(1) of the Act; it provides the reasons leading the analyst to recommend that the Superintendent exercise his powers under subsection 14.01(1) (paragraph 5(b) of the Process). Nevertheless, the specific penalty that will be sought against the trustee is not included in the notice under subsection 14.02(1); it is forwarded to the trustee at the same time as the notice, but under separate cover. Considering only the procedure described in the Process, this specific recommendation of a penalty will only be communicated to the Superintendent at the time of the hearing, or at the request of the Superintendent before the hearing, but in the presence of all parties or their representatives (paragraph 5(c) of the Process). At this new stage of the proceedings, according to the evidence in the record, the analyst is in fact acting as a prosecutor before the tribunal. At this time the analyst, who is represented by counsel, will also be called to

2 du Processus, « toute référence au surintendant signifie le surintendant des faillites ou la personne qu’il a déléguée pour présider l’audition au terme du paragraphe 14.01(2) de la Loi ». Dans les faits, puisque le pouvoir de délégation appartient exclusivement au surintendant en vertu du paragraphe 14.01(2) de la Loi, l’acte de délégation doit être signé par le surintendant lui-même. (Dans le présent dossier, les analystes Leduc et Laperrière agissent en vertu de délégations générales de pouvoirs exercées par le surintendant.)

[142] Ceci étant dit, en vertu du Processus, lorsque le surintendant associé a des motifs raisonnables de croire qu’un syndic a agi d’une manière qui soit susceptible de mener à des sanctions affectant la licence du syndic, il confie le dossier à un analyste principal/Affaires disciplinaires (l’analyste) afin que celui-ci procède à une enquête conformément à l’article 14.01 de la Loi (paragraphe 3 du Processus). L’analyste informe alors le syndic par écrit qu’il fait l’objet d’une enquête (paragraphe 4 du Processus). C’est d’ailleurs ce qui s’est produit ici en 2000.

[143] Toujours selon le Processus, si, au terme de l’enquête, l’analyste est d’avis que le syndic a agi de façon répréhensible et que des sanctions relatives à sa licence de syndic seraient justifiées, il transmet alors un rapport au surintendant et au syndic. Le rapport constitue l’avis prévu au paragraphe 14.02(1) de la Loi; il énonce les raisons qui amènent l’analyste à recommander au surintendant d’exercer les pouvoirs prévus au paragraphe 14.01(1) de la Loi (paragraphe 5b) du Processus). Néanmoins, la sanction spécifique qui sera recherchée contre le syndic n’est pas incluse dans l’avis prévu au paragraphe 14.02(1) de la Loi; elle est transmise au syndic simultanément à cet avis, mais sous pli séparé. En effet, si l’on s’en tient à la démarche décrite dans le Processus, cette recommandation spécifique de sanction ne sera communiquée au surintendant que lors de l’audition ou, à la demande du surintendant, avant l’audition, mais en présence de toutes les parties ou de leur représentant (paragraphe 5c) du Processus). À cette nouvelle étape des procédures, selon la preuve au dossier, l’analyste agit dans les faits à titre de poursuivant devant le tribunal. À cette occasion, l’analyste qui est représenté par un avocat, est

testify before the tribunal as to the content of his or her report and the offences alleged against the trustees.

[144] The Process also mentions certain practices regarding the method of challenging the analyst's report, prior disclosure of evidence, the form of the hearing notice, the content of the record, the procedure followed at a hearing and communication of the tribunal's decision (paragraphs 5(d), (e) and (f); and paragraphs 6 to 14 of the Process).

[145] In practice, according to the documentary evidence in the record, the case was heard and decided by a delegate appointed by the Superintendent in some 75% of disciplinary proceedings. Thus, between February 25, 1994 and August 8, 2002, the task of determining whether disciplinary measures should be taken against trustees was given to delegates by the Superintendent in some 34 cases. In these cases, the files were assigned to external lawyers, either former judges or practising lawyers (whether associated with private firms or not). As of November 28, 2002, the Superintendent had himself previously held hearings in some 12 other disciplinary files, which represented about 25% of the disciplinary cases.

8. Answers to questions of tribunal's structural bias

[146] According to consistent rulings by the Supreme Court, a plurality of functions in a single institution does not really present a problem provided that at various stages of the process those functions are not all performed by the same person (*Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, at paragraph 40; *2747-3174 Québec Inc.*, at paragraphs 46-48; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, at page 635; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*). It is rather a plurality of functions in a single person which creates a problem. Briefly, the fact that the actual wording of the Act does not guarantee the administrative tribunal's impartiality and independence is not fatal to its constitutionality. It will suffice if the wording is

également appelé à témoigner devant le tribunal au sujet du contenu de son rapport et des infractions reprochées aux syndicats.

[144] Le Processus fait mention également de certaines pratiques relatives au mode de contestation du rapport de l'analyste, à la divulgation préalable de la preuve, à la forme de l'avis d'audition, au contenu du dossier, à la procédure suivie lors de l'audition et à la communication de la décision du tribunal (paragraphes 5d), e) et f); et paragraphes 6 à 14 du Processus).

[145] En pratique, selon la preuve documentaire au dossier, dans environ 75 % des cas de nature disciplinaire, l'affaire a été instruite et décidée par un délégué désigné par le surintendant. Ainsi, entre le 25 février 1994 et le 8 août 2002, la tâche de déterminer si des mesures disciplinaires devaient être prises contre des syndicats avait été confiée par le surintendant à des délégués dans quelque 34 dossiers. Dans ces cas, les dossiers ont été confiés à des juristes de l'extérieur, soit des anciens juges ou des avocats en exercice (associés ou non à des cabinets privés). En date du 28 novembre 2002, le surintendant avait lui-même antérieurement tenu des auditions dans quelque 12 autres dossiers disciplinaires, ce qui représente environ 25 % des dossiers disciplinaires.

8. Réponses aux questions de partialité structurelle du tribunal

[146] Selon une jurisprudence constante de la Cour suprême, le cumul de fonctions au sein d'une même institution ne pose pas véritablement problème pourvu que celles-ci, à diverses étapes du processus, ne soient pas toutes exercées par la même personne (*Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, au paragraphe 40; *2747-3174 Québec Inc.*, aux paragraphes 46 à 48; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, à la page 635; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*. C'est plutôt le cumul des fonctions chez une même personne qui pose problème. Bref, le fait que les termes mêmes de la Loi ne garantissent pas l'impartialité et l'indépendance du tribunal administratif n'est pas fatal à sa constitutionnalité. Il suffit qu'ils soient neutres et

neutral and does not prevent the institution from organizing itself so that a fully informed person having thought the matter through in a realistic and practical way would not have a reasonable apprehension of bias or of the existence of a lack of independence in practice (2747-3174 *Québec Inc.*, at paragraphs 47-48).

[147] However, as Gonthier J. noted in 2747-3174 *Québec Inc.*, at paragraph 48, “[a]lthough an overlapping of functions is not always a ground for concern, it must nevertheless not result in excessively close relations among employees involved in different stages of the process” (emphasis added). Thus, he noted at paragraph 45 that “this necessary flexibility, and the difficulty involved in isolating the essential elements of institutional impartiality, must not be used to justify ignoring serious deficiencies in a quasi-judicial process. The perception of impartiality remains essential to maintaining public confidence in the justice system” (emphasis added).

[148] Additionally, in *Métivier*, the Quebec Court of Appeal concluded that on account of the power of delegation mentioned in subsection 14.01(2) of the Act, the provisions in question are neutral. The Court of Appeal referred to the general rule of interpretation stated in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at page 1078 (majority reasons on this point), followed in *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, at paragraph 3, and applied in 2747-3174 *Québec Inc.*, according to which a neutral statute should not be interpreted as authorizing the infringement of a person’s constitutional or quasi-constitutional rights. In the particular case, the Court of Appeal held that the provisions in question should not be the subject of a declaration of inconsistency, since they leave the Superintendent the option of organizing a process consistent with the appellant’s right to an impartial hearing. However, the Court of Appeal refrained from examining the practices of the Superintendent or the tribunal, considering that Quebec courts have no jurisdiction in this regard because of the exclusive judicial review jurisdiction over a federal board, commission or other tribunal conferred on the Federal Court.

n’empêchent pas l’institution de se structurer de façon à ce qu’une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, n’ait pas de crainte raisonnable de partialité ou qu’il existe un manque d’indépendance en pratique (2747-3174 *Québec Inc.*, aux paragraphes 47 et 48).

[147] Cependant, tel que le rappelle le juge Gonthier dans l’arrêt 2747-3174 *Québec Inc.*, au paragraphe 48 « [s]i le chevauchement de fonctions ne constitue pas toujours un motif d’inquiétude, encore faut-il qu’il n’entraîne pas une promiscuité excessive entre les employés impliqués à diverses étapes du processus » (mon souligné). Aussi, ce dernier rappelait-il au paragraphe 45 que « cette nécessaire flexibilité, et la difficulté d’isoler les éléments essentiels de l’impartialité institutionnelle, ne doivent pas permettre d’éluder les lacunes sérieuses d’un processus quasi judiciaire. La perception d’impartialité reste essentielle au maintien de la confiance au public dans le système de justice » (mes soulignés).

[148] La Cour d’appel du Québec dans l’arrêt *Métivier*, a par ailleurs conclu qu’en raison du pouvoir de délégation prévu au paragraphe 14.01(2) de la Loi, les dispositions en cause sont neutres. La Cour d’appel s’est référée au principe général d’interprétation énoncé dans l’arrêt *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la page 1078 (motifs majoritaires sur ce point), repris dans l’arrêt *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, au paragraphe 3, et appliqué dans l’arrêt 2747-3174 *Québec Inc.*, suivant lequel une loi neutre doit s’interpréter comme ne permettant pas de violer les droits constitutionnels ou quasi constitutionnels d’une personne. En l’espèce, la Cour d’appel a décidé que les dispositions en cause ne devraient pas faire l’objet d’une déclaration d’incompatibilité puisqu’elles laissent au surintendant la possibilité d’organiser un processus conforme au droit de l’appelant à une audition impartiale. Toutefois, la Cour d’appel s’est gardée d’examiner les pratiques du surintendant ou du tribunal, considérant que les tribunaux judiciaires du Québec n’ont pas compétence à cet égard, et ce, à cause de la compétence exclusive conférée à la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire concernant un office fédéral.

[149] Accordingly, at paragraph 21 of *Métivier*, Dussault J.A. noted that the argument initiated in the Superior Court, and then in the Quebec Court of Appeal, was “of a rather special nature since, unlike the Federal Court [Quebec courts] are not empowered to undertake a complete review of the institution responsible for sanctioning inappropriate behaviour on the part of trustees in bankruptcy. Since we are limited to the legislative scheme which confers this disciplinary role on the superintendent, our review cannot encompass its implementation and the manner in which the superintendent exercises its powers.”

[150] In this Court, the applicants did not argue that the delegates misunderstood or misinterpreted the general application of *Métivier*, but rather that the reasoning of Dussault J.A., who wrote the reasons for the Quebec Court of Appeal in *Métivier*, is wrong in law and should not be followed by this Court. Thus, in the applicants’ submission, *Métivier*, is contrary to the decision that the Federal Court of Appeal rendered in 1985 in *MacBain v. Lederman*, and to the judgment of the Quebec Court of Appeal itself in 2003 in *Air Canada v. Canada (Attorney General)*.

[151] Additionally, the applicants argued that in a recent judgment Danielle Grenier J. of the Quebec Superior Court strongly criticized the analysis by Dussault J.A. in *Métivier (Raymond Chabot inc. c. Canada (Procureure générale)*, [2005] J.Q. No. 3781 (QL); currently on appeal). Essentially, according to Grenier J., [TRANSLATION] “institutional independence cannot derive from a neutral legislative scheme. For that to be the case, it is necessary to look at the operational context of the administrative tribunal, which proves impossible in the case at bar.” Consequently, she refused to allow the motion to dismiss by the Attorney General of Canada, who was asking for dismissal of the motion for a declaratory judgment filed by another group of trustees, also challenging the validity of the provisions in question.

[152] In any case, the jurisdictional limitations identified by the Quebec Court of Appeal in *Métivier*, do not apply to the proceedings at bar. This Court is

[149] Ainsi, le juge Dussault notait au paragraphe 21 de l’arrêt *Métivier*, que le débat engagé en Cour supérieure et ensuite devant la Cour d’appel du Québec était « assez particulier puisque, contrairement à la Cour fédérale, [les tribunaux judiciaires québécois] nous ne sommes pas autorisés à faire un examen complet de l’institution chargée de sanctionner la conduite dérogatoire des syndicats de faillite. Limité au seul régime législatif qui confère ce rôle disciplinaire au surintendant, notre examen ne peut s’étendre à son application et inclure la manière dont ce dernier exerce les pouvoirs qui en découlent ».

[150] Devant cette Cour, les demandeurs ne prétendent pas que les délégués ont mal compris ou mal interprété la portée générale de l’arrêt *Métivier*, mais plutôt que le raisonnement du juge Dussault, qui a écrit les motifs de la Cour d’appel du Québec dans l’arrêt *Métivier*, est erroné en droit et ne devrait pas être suivi par cette Cour. Ainsi, selon les demandeurs, la décision *Métivier*, est contraire à la décision que la Cour d’appel fédérale a rendue en 1985 dans l’affaire *MacBain c. Lederman*, ainsi qu’à la décision que la Cour d’appel du Québec avait elle-même rendue en 2003 dans *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*.

[151] De plus, les demandeurs font valoir que la juge Danielle Grenier de la Cour supérieure du Québec, dans un jugement récent, a vivement critiqué l’analyse du juge Dussault dans l’arrêt *Métivier*, (*Raymond Chabot inc. c. Canada (Procureure générale)*, [2005] J.Q. n° 3781 (QL); en appel présentement). Essentiellement, selon la juge Grenier [au paragraphe 64] « [I]’indépendance institutionnelle ne peut pas découler d’un régime législatif neutre. Pour qu’il en soit ainsi, il faut examiner le contexte opérationnel du tribunal administratif, ce qui s’avère impossible en l’espèce ». Par conséquent, celle-ci a refusé de faire droit à une requête en irrecevabilité du procureur général du Canada, qui demandait le rejet de la requête en jugement déclaratoire présentée par un autre groupe de syndicats qui contestent également la validité des dispositions en cause.

[152] Quoi qu’il en soit, les limitations juridictionnelles identifiées par la Cour d’appel du Québec dans l’arrêt *Métivier* ne s’appliquent pas aux présentes

clearly authorized to make a complete examination of the institution responsible for penalizing trustees' conduct, based on the operational aspects and practices of the tribunal, which have been described above. That said, after taking into account all the evidence submitted by the parties, I nevertheless come to the same conclusion as the Quebec Court of Appeal did in *Métivier*.

[153] Following the foregoing analysis, it appears that as an institution the Office of the Superintendent of Bankruptcy is a multi-functional agency engaged in supervision, investigation and adjudication (*Métivier*, at paragraph 22). That said, although from a legal and formal standpoint the Act does concentrate the functions of supervision, investigation and adjudication in one person, namely the Superintendent, in practice it is of course impossible for him to carry out all these duties, everywhere and for all of Canada, without the support and assistance of the staff assigned to the Office of the Superintendent of Bankruptcy. That said, subsection 14.01(2) of the Act expressly authorizes the Superintendent to delegate any or all of the powers he has under subsection 14.01(1) of the Act.

[154] If we look at the organic nature of the tribunal, the institution of the Office of the Superintendent of Bankruptcy cannot be compared to a court of law, as for example is true of the Bankruptcy Court, a division of the Quebec Superior Court. Further, remember that, originally, trustees were appointed by the Governor in Council: the power to issue or cancel a trustee licence has never belonged to ordinary courts of law, even to the Bankruptcy Court. The purpose of the provisions in question is different from provisions of a penal or criminal nature. The question rather is whether, in the circumstances, a breach or infringement of the trustee's legal obligations is a sufficient basis for his trustee licence to be revoked or suspended by the tribunal. In this regard, the disciplinary jurisdiction exercised through the suspension or cancellation of a licence was first conferred directly on the Minister, with the Superintendent performing a subordinate but important function, that of making an investigation and then

procédures. En effet, cette Cour est clairement autorisée à effectuer un examen complet de l'institution chargée de sanctionner la conduite des syndics, et ce, à la lumière de la réalité opérationnelle et des pratiques du tribunal, lesquelles ont été décrites plus haut. Ceci étant dit, après avoir tenu compte de l'ensemble de la preuve soumise par les parties, je parviens quand même à la même conclusion que la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Métivier*.

[153] À la suite de l'analyse effectuée plus haut, il appert que le Bureau du surintendant des faillites, en tant qu'institution, se caractérise comme un organisme multifonctionnel de surveillance, d'enquête et d'adjudication (*Métivier*, au paragraphe 22). Ceci étant dit, bien que d'un point de vue juridique et formel, la Loi concentre les fonctions de surveillance, d'enquête et d'adjudication dans une seule personne, soit le surintendant, en pratique, il lui est bien entendu impossible d'accomplir toutes ces tâches, partout et pour tout le Canada, sans le concours et l'assistance du personnel affecté au Bureau du surintendant des faillites. Ceci étant dit, le paragraphe 14.01(2) de la Loi permet expressément au surintendant de déléguer l'un ou l'autre des pouvoirs qu'il possède en vertu du paragraphe 14.01(1) de la Loi.

[154] Si l'on examine la nature organique du tribunal, on ne peut pas comparer l'institution du Bureau du surintendant des faillites à un tribunal judiciaire, comme l'est par exemple la Cour de faillite, une division de la Cour supérieure du Québec. De plus, rappelons qu'à l'origine, les syndics étaient nommés par le gouverneur en conseil; le pouvoir de délivrer ou d'annuler une licence de syndic n'a jamais appartenu aux tribunaux de droit commun, et même à la Cour de faillite. L'objet des dispositions en cause est différent de celui des dispositions de nature pénale ou criminelle. La question est plutôt de savoir si un manquement ou une violation des obligations légales du syndic constitue, dans les circonstances, un motif suffisant pour que sa licence de syndic soit révoquée ou suspendue par le tribunal. À cet égard, la compétence disciplinaire exercée au moyen de la suspension ou l'annulation d'une licence, a été dans un premier temps directement attribuée au ministre; le surintendant exerçant alors un rôle subalterne, mais

reporting to the Minister. At the present time, all the executive's powers are exercised by the Superintendent. The adoption of the provisions in question clearly indicates Parliament's intention to place the Superintendent in control of the system of disciplining bankruptcy trustees, through his jurisdiction over licences. However, the Bankruptcy Court retains jurisdiction to remove a trustee for cause in a particular bankruptcy case.

[155] More specifically, reading the provisions in question it seems clear that Parliament deliberately conferred to the Superintendent, as he is a specialist, investigative, prosecutorial and decision-making functions with respect to everything dealing with the conduct of bankruptcy trustees. However, it was careful to give trustees under an investigation certain procedural guarantees, such as the right to be informed in writing, with reasons, of the proposed action and the right to a hearing at which they would have a reasonable opportunity to be heard. It further provided that by written instrument and on such terms and conditions as are therein specified the Superintendent may delegate or any or all of these functions, so that in practice it is possible to create a quasi-judicial process in which there is a clear demarcation between the investigators/prosecutors and the decision makers, and where in some cases the Superintendent may not himself have any personal part to play. There may be some of those concerned who will argue that this is not an ideal system, but I do not have to decide that. However, looking at the situation as a whole, the apprehension of institutional bias resulting from a possible plurality of the functions of investigator, prosecutor and decision maker in fact remains very speculative. As a question of fact, when we consider the practices of the Office of the Superintendent of Bankruptcy and the evidence in the record, no reasonable apprehension of bias arises in this case.

[156] In the case at bar, the applicants have presented no evidence establishing that there are in fact "excessively close relations", to use the language employed by the Supreme Court in 2747-3174 *Québec Inc.*, between the employees involved at various stages

important, soit celui de faire enquête, puis rapport au ministre. Aujourd'hui, tous les pouvoirs de l'exécutif sont exercés par le surintendant. L'adoption des dispositions en cause démontre bien la volonté du Parlement de constituer le surintendant le maître d'œuvre du régime disciplinaire des syndics de faillite par le biais de sa compétence en matière de licences. La Cour de faillite conserve toutefois compétence pour révoquer, pour cause, un syndic dans un dossier de faillite particulier.

[155] Plus particulièrement, en lisant les dispositions en cause, il paraît clair que le législateur a délibérément attribué au surintendant, vu son caractère spécialisé, les fonctions d'enquête, de poursuite et de décision pour tout ce qui touche la conduite des syndics de faillite. Il a toutefois pris soin d'accorder à un syndic visé par une enquête certaines garanties procédurales, telles que le droit d'être avisé par un écrit motivé de la mesure proposée et le droit à une audition au cours de laquelle il pourra se faire entendre. Il a également prévu que le surintendant puisse, par écrit et aux conditions qu'il précise dans cet écrit, déléguer toutes ou certaines de ces fonctions; de sorte qu'il est possible, en pratique, d'instaurer un processus quasi judiciaire dans lequel il existe un cloisonnement entre les enquêteurs/poursuivants et les décideurs et où, dans certains cas, le surintendant peut lui-même n'avoir personnellement aucun rôle à jouer. Peut-être certains intervenants diront-ils qu'il ne s'agit pas là du système idéal, mais je n'ai pas à me prononcer à ce sujet. Cependant, si je considère l'ensemble de la situation, la crainte de partialité institutionnelle résultant du cumul possible des fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de décideur, demeure dans les faits très spéculative. Dans les faits, lorsque l'on examine les pratiques du Bureau du surintendant des faillites et la preuve au dossier, aucune crainte raisonnable de partialité ne se soulève en l'espèce.

[156] En l'espèce, les demandeurs n'ont apporté aucune preuve permettant de conclure qu'il existe, dans les faits, une « promiscuité excessive » pour reprendre les termes utilisés par la Cour suprême dans l'arrêt 2747-3174 *Québec Inc.*, entre les employés intervenant

of the disciplinary process and the Superintendent. On the contrary, the operational aspects (which are reflected, *inter alia*, in the Process) actually show that there is in practice a clear demarcation between the investigative (and prosecutorial) functions, assigned exclusively to senior analysts in the employ of the Office of the Superintendent, and the adjudicative functions, which as the case may be are exercised by the Superintendent himself (about 25%) or by delegates (about 75%), generally former judges or practising lawyers (whether or not members of private law firms).

[157] There is also no basis on which the Court could find that the Superintendent takes part in investigations or acts as prosecutor himself. Further, the tribunal is in no way bound by the analyst's recommendations. In hierarchical terms, the Superintendent is the analyst's superior, and it may be asked whether the appearance of the analyst before the Superintendent will by itself prompt a reasonable and fully informed person to have an apprehension of bias, when there is no evidence whatever of "excessively close relations" (by analogy, see the recent judgment of the Federal Court of Appeal in *Canada (Attorney General) v. Fetherson* (2005), 332 N.R. 113). In any case, I do not have to give a definitive opinion on the point, since here the Superintendent made the decision not to hear the case himself and to delegate his adjudicative functions to the delegates Kaufman and Poitras. These delegates have no connection whatsoever with the cases brought before the Office of the Superintendent of Bankruptcy. It may be added here that there is no evidence of interference by the Superintendent or the members of his Office, apart from the insinuations derived by the applicants from the delegates' employment contracts (see *infra*, the following section: 9. Answers to questions of decision-makers' independence).

[158] The applicants cited the judgment rendered by the Federal Court of Appeal in *MacBain*, in 1985. In *MacBain*, the Federal Court of Appeal held that the determining factor on account of which the procedure of prosecution and decision applicable to the complaint raised a reasonable apprehension of bias, was the relationship of dependency between the Canadian

à diverses étapes du processus disciplinaire et le surintendant. Au contraire, la réalité opérationnelle (laquelle se reflète notamment dans le Processus) montre bien qu'il existe en pratique un cloisonnement entre les fonctions d'enquête (et de poursuite), qui sont exclusivement confiées à des analystes principaux à l'emploi du Bureau du surintendant, et les fonctions d'adjudication, qui sont selon le cas, exercées par le surintendant lui-même (environ 25 %) ou des délégués (environ 75 %), généralement des anciens juges ou avocats en exercice (membres ou non de cabinets privés d'avocats).

[157] Rien ne me permet non plus de conclure que le surintendant prend part aux enquêtes ou agit lui-même à titre de poursuivant. De plus, le tribunal n'est d'aucune manière lié par les recommandations de l'analyste. D'un point de vue hiérarchique, le surintendant est le supérieur de l'analyste, et on peut se demander si la comparution de l'analyste devant le surintendant suffit à elle seule à soulever chez une personne raisonnable et bien renseignée une crainte de partialité en l'absence d'une preuve quelconque de « promiscuité » (par analogie, lire la récente décision de la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Procureur général) c. Fetherson*, 2005 CAF 111). De toute façon, je n'ai pas à exprimer une opinion définitive sur la question, puisqu'ici le surintendant a pris la décision de ne pas entendre l'affaire lui-même et de déléguer ses fonctions d'adjudication aux délégués Kaufman et Poitras. Or, ceux-ci sont entièrement étrangers aux affaires portées devant le Bureau du surintendant des faillites. Ajoutons ici qu'il n'y a aucune preuve d'ingérence du surintendant ou des membres de son bureau, à part les insinuations que tirent les demandeurs à partir des contrats de service des délégués (voir *infra*, la section suivante : 9. Réponses aux questions d'indépendance des décideurs).

[158] Les demandeurs ont invoqué l'arrêt qu'a rendu la Cour d'appel fédérale en 1985 dans l'arrêt *MacBain*. Dans l'affaire *MacBain*, la Cour d'appel fédérale a décidé que l'élément déterminant pour lequel le mécanisme de poursuite et de décision applicable à la plainte soulevait une crainte raisonnable de partialité était le lien de dépendance existant entre la Commission

Human Rights Commission, which acted as prosecutor, and the Human Rights Tribunal responsible for deciding on the complaint. Accordingly, it was held that the system of appointing members of the tribunal, as at that time set out in subsection 39(5) of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, reproduced in R.S.C., 1985, c. H-6, sections 43 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 63] and 44 [as am. *idem*, s. 64; S.C. 1998, c. 9, s. 24] (the *Canadian Human Rights Act*), according to which the Commission selected members of the Human Rights Tribunal from a list prepared by the Governor in Council, was not consistent with the requirements of judicial independence set out in *Valente*.

[159] The scope of *MacBain*, now seems limited in this case for a number of reasons. First, it was decided at a time when the Supreme Court had not yet had the opportunity to define all the guidelines applicable to cases of allegations of institutional bias made against administrative tribunals performing a multi-functional role, as in the case at bar.

[160] Second, also remember that from the outset the *Canadian Human Rights Act* contemplated the creation of a Human Rights Tribunal separate and apart from the administrative and regulatory framework of the Canadian Human Rights Commission (the Commission). That is not so in the case at bar, since we are dealing here with a multi-functional institution, the Office of the Superintendent of Bankruptcy. In acting as the Superintendent's delegates, the delegates Poitras and Kaufman were thus on an equal footing with the Superintendent. In practice, they were performing the adjudicative function which under the Act the Superintendent could perform himself. This does not make the delegates a tribunal separate from the Superintendent, as is the case when a Human Rights Tribunal renders a decision on a complaint previously considered by the Commission.

[161] Third, in the case of the *Canadian Human Rights Act*, we are dealing with legislation which by its

canadienne des droits de la personne, qui agissait à titre de poursuivante, et le Tribunal des droits de la personne chargé de décider de la plainte. Ainsi, il a été jugé que le système de nomination des membres du Tribunal que prévoyait alors le paragraphe 39(5) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33, reproduite dans L.R.C. (1985), ch. H-6, articles 43 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 63] et 44 [mod., *idem*, art. 64; L.C. 1998, ch. 9, art. 24] (la *Loi canadienne sur les droits de la personne*) portant que la Commission choisissait, sur une liste établie par le gouverneur en conseil, les membres du Tribunal des droits de la personne, n'était pas conforme aux critères de l'indépendance judiciaire énoncés dans l'arrêt *Valente*.

[159] La portée de la décision *MacBain*, m'apparaît aujourd'hui limitée dans le cas à l'étude pour un nombre de raisons. Tout d'abord, celle-ci a été rendue à une époque où la Cour suprême n'avait pas encore eu l'occasion de définir tous les principes directeurs visant les cas d'allégation de partialité institutionnelle faites à l'endroit de tribunaux administratifs exerçant un rôle multifonctionnel comme c'est le cas en l'espèce.

[160] Deuxièmement, il faut également rappeler que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a, dès le départ, envisagé la création d'un Tribunal des droits de la personne distinct de l'instance administrative et réglementaire qu'est la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission). Ce n'est pas le cas en l'espèce puisqu'on a ici affaire à une institution à vocation multifonctionnelle, le Bureau du surintendant des faillites. En agissant comme délégués du surintendant, les délégués Poitras et Kaufman sont donc sur un pied d'égalité avec le surintendant. En effet, ils exercent, en pratique, la fonction d'adjudication que peut exercer lui-même, en vertu de la Loi, le surintendant. Ceci ne fait pas des délégués un tribunal distinct du surintendant comme c'est le cas lorsqu'un tribunal des droits de la personne rend une décision par rapport à une plainte qui a été précédemment étudiée par la Commission.

[161] Troisièmement, dans le cas de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, on parle ici

very nature gives individuals the right to equality regardless of any unlawful distinction. Because of the importance of the human rights in question, therefore, it is understandable that there has to be a structural separation in this area between the Commission, which is specifically empowered to investigate complaints, and the Human Rights Tribunal, which is specifically responsible for ruling on the validity of the complaints. In the case at bar, we are dealing essentially with economic rights, in a specialized sector—bankruptcy—in which various administrative officials work daily. The suspension or revocation of a trustee licence, though resulting from a quasi-judicial process, is closely connected with regulation of the bankruptcy system.

[162] Finally, it should also be noted that in *MacBain*, the defect found by the Federal Court of Appeal simply invalidated the process of appointing members of the Human Rights Tribunal, it did not result in the abolition of the Tribunal. In this case, if the applicants' argument were accepted, it implies that the invalidity of provisions in question would create a legal void thereby paralyzing the present disciplinary system. In short, if we accept the applicants' reasoning, no multi-functional institution could exist, regardless of the fact that the Supreme Court has actually recognized the legality of and need for such bodies (*Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities*).

[163] With regard to the scope of the decision by the Quebec Court of Appeal in *Air Canada v. Canada (Attorney General)*, the substance of the comments made earlier on the constitution and independence of the bodies in question also applies. In that case, *Air Canada* was challenging the validity of section 104.1 [as enacted by S.C. 2000, c. 15, s. 25; 2002, c. 16, s. 13.1] of the *Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34 [s. 1 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19)] (the *Competition Act*), which gave the Competition Commissioner (the Commissioner) the power to make temporary orders against that business, and he was "not obliged to give notice to or receive representations from any person

d'une loi qui, par sa nature, reconnaît aux individus le droit à l'égalité indépendamment de toute distinction illicite. À cause de l'importance des droits fondamentaux en cause, on peut donc comprendre qu'il doit exister dans ce secteur une séparation structurelle entre la Commission, qui est spécifiquement chargée d'enquêter sur les plaintes, et le Tribunal des droits de la personne, qui est spécifiquement chargé de se prononcer sur le bien-fondé de ces plaintes. Dans le cas présent, on parle essentiellement de droits économiques, dans un secteur spécialisé, la faillite, où œuvrent quotidiennement différents fonctionnaires administratifs. La suspension ou la révocation d'une licence de syndic, même si c'est la conséquence d'un processus quasi judiciaire, sont intimement liées à la régulation du système de faillite.

[162] Enfin, il faut également noter que, dans la décision *MacBain*, le vice noté par la Cour d'appel fédérale entraînait simplement l'invalidité du processus de nomination des membres du Tribunal des droits de la personne et non l'abolition de ce dernier. Dans le cas présent, si l'on accepte la prétention des demandeurs, force est de conclure que l'invalidation des dispositions en cause créera un vide juridique entraînant la paralysie du système disciplinaire actuel. Bref, si l'on suivait le raisonnement des demandeurs, aucune institution multifonctionnelle ne pourrait exister et ce, indépendamment du fait que la Cour suprême a déjà reconnu la légalité et la nécessité de ces organismes (*Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*).

[163] En ce qui concerne la portée de la décision rendue par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Air Canada c. Canada (Procureure générale)*, l'essentiel des remarques plus haut au sujet de la constitution et de l'indépendance des instances en cause s'applique également. Dans cette dernière affaire, *Air Canada* contestait la validité de l'article 104.1 [édicte par L.C. 2000, ch. 15, art. 25; 2002, ch. 16, art. 13.1] de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34 [art. 1 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, art. 19)] (la *Loi sur la concurrence*), qui accordait au Commissaire de la concurrence (le Commissaire) le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires contre cette dernière

before making a temporary order.” Air Canada contended that this provision was contrary to the fundamental right guaranteed in paragraph 2(e) of the Bill. The complete exclusion of any form of hearing was one of the bases of Air Canada’s action. Additionally, it also argued that the Commissioner was both judge and party, since he subsequently had to go to the Competition Tribunal to get his temporary order made permanent. Once again, it can be noted that to apply the *Competition Act*, Parliament opted to create separate entities, the Commissioner on the one hand and the Competition Tribunal on the other.

[164] In determining that section 104.1 of the *Competition Act* should be declared of no force or effect as inconsistent with paragraph 2(e) of the Bill, the Quebec Court of Appeal, *per* Rochon J.A., noted, *inter alia*, at paragraph 103 that “[t]o say the least, it is curious that after adopting s. 104.1, Parliament granted a very similar power to the Competition Tribunal (s. 103.3). This demonstrates that, even in the opinion of Parliament, a specialized tribunal can adequately carry out these duties under emergency circumstances.” As can be seen, the same reasoning cannot be applied in this case.

[165] Further, I note that in *Métivier*, at paragraph 42, Dussault J.A. was careful to distinguish that case from *Air Canada*:

A distinction should also be drawn between the case at bar and *Air Canada v. Canada (Attorney General)* . . . which was also invoked by the appellant at the hearing. In that case, this Court declared that section 104.1 of the *Competition Act* . . . was inconsistent with subsection 2(e) of the Bill of Rights. Other than the fact that subsection 104.1(2) expressly excluded a hearing, the material element upon which this Court based its declaration was that the section allowed the Commissioner, while still pursuing the investigation, to act as a judge for the time required to issue an interim order. Contained in a statute, such a decision-making process was contrary to subsection 2(e) of the Bill of Rights because the investigating commissioner was unable to act in a judicial

entreprise « sans préavis et sans donner au préalable à qui que ce soit la possibilité de présenter des observations ». Air Canada prétendait que cette dernière disposition allait à l’encontre du droit fondamental garanti à l’alinéa 2e) de la Déclaration. Or, l’exclusion totale de toute forme d’audition constituait l’un des fondements du recours d’Air Canada. D’autre part, celle-ci faisait également valoir que le commissaire était à la fois juge et partie, puisque celui-ci devait par la suite s’adresser au Tribunal de la concurrence afin de rendre permanente l’ordonnance provisoire qu’il avait lui-même rendue. Encore une fois, on peut noter que, dans le cas de l’application de la *Loi sur la concurrence*, le législateur a opté pour la création d’instances distinctes, le commissaire, d’une part, et le Tribunal de la concurrence, d’autre part.

[164] En concluant que l’article 104.1 de la *Loi sur la concurrence* doit être déclaré inopérant en raison de son incompatibilité avec l’alinéa 2e) de la Déclaration, la Cour d’appel du Québec, sous la plume du juge Rochon, soulignait notamment au paragraphe 103 qu’« [i]l est à tout le moins curieux que le législateur ait, après l’adoption de l’article 104.1, conféré un pouvoir quasi similaire au Tribunal de la concurrence (art. 103.3). Cela démontre que, de l’avis même du législateur, un tribunal spécialisé peut s’acquitter adéquatement de cette tâche dans des situations urgentes ». Comme on peut le constater, on ne peut tenir le même raisonnement dans la présente affaire.

[165] D’ailleurs, je note que, dans l’arrêt *Métivier*, le juge Dussault a pris la peine de distinguer cet arrêt de l’arrêt *Air Canada*, au paragraphe 42 :

Une distinction doit aussi être faite d’avec l’arrêt *Air Canada c. Canada (Procureure générale)* [. . .], également invoqué par l’appelant à l’audience. Dans cette affaire, l’élément déterminant pour lequel notre Cour a déclaré incompatible avec l’article 2e) de la Déclaration l’article 104.1 de la *Loi sur la concurrence* [. . .], outre le fait que son paragraphe (2) exclut expressément la tenue d’une audience, est qu’il permet au commissaire, tout en poursuivant son enquête, de devenir juge le temps de rendre une ordonnance provisoire. Inscrit dans la loi, un tel processus de décision était contraire à l’article 2e) de la Déclaration, le commissaire enquêteur ne pouvant agir de façon judiciaire lorsqu’il rend une ordonnance provisoire [. . .] Il ne s’agissait donc pas,

capacity when issuing an interim order. . . . Unlike the case at bar, that case did not deal with a neutral legislative scheme which made it possible to avoid a confusion of roles.

[166] At the risk of repeating myself, the applicants have never maintained that the delegates could have any prejudice or preconceived opinion regarding trustees in general or these applicants. That said, from the institutional standpoint I consider that a reasonable and well-informed person, having thought the matter through in a realistic and practical way, would have no reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases as a result of application of the provisions in question, taking all the relevant factors into account. Further, I feel that the effect of the procedures in place in the Act and the existing practices of the Office of the Superintendent of Bankruptcy is to offset the prejudicial effects, if any, of some of the institutional characteristics noted above.

9. Answers to questions of decision-makers' independence

[167] Firstly, the applicants presented no argument on the basis of which the Court could determine that the Superintendent is not independent. His economic and administrative independence from the Minister or the government is guaranteed by his present status and by the powers he has under the Act.

[168] As already noted, the applicants did not question the individual impartiality of the delegates in the case at bar, but their independence from the Superintendent or the Crown. I also note that the applicants did not challenge the general legal expertise or specific skills in bankruptcy matters which the delegates might have as former judges. However, the applicants submitted here that there are serious deficiencies in the existing process, with regard to the process of appointing delegates, their security of tenure and their financial security.

[169] The applicants' first objection appears to be that the Superintendent's discretion to appoint a delegate is

contrairement à l'espèce, d'un régime législatif neutre permettant d'éviter la confusion des rôles.

[166] Au risque de me répéter, les demandeurs n'ont jamais prétendu que les délégués pouvaient entretenir quelque préjugé ou opinion préconçue à l'égard des syndics en général ou des présents demandeurs. Ceci étant dit, du point de vue institutionnel, je suis d'avis qu'une personne raisonnable et bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, n'éprouverait pas une crainte raisonnable de partialité, dans un grand nombre de cas, par suite de l'application des dispositions en cause, et ce, compte tenu de tous les facteurs pertinents. De plus, je suis d'avis que les mécanismes en place dans la Loi et les pratiques actuelles du Bureau du surintendant des faillites ont pour effet de contrer les effets préjudiciables, s'il en est, de certaines des caractéristiques institutionnelles notées précédemment.

9. Réponses aux questions d'indépendance des décideurs

[167] En premier lieu, les demandeurs n'ont apporté aucun argument me permettant de conclure que le surintendant n'est pas indépendant. Son indépendance économique et administrative par rapport au ministre ou au gouvernement est assuré par son statut actuel et par les pouvoirs qu'il possède en vertu de la Loi.

[168] Tel qu'il a été déjà noté, les demandeurs ne doutent pas de l'impartialité individuelle des délégués en l'espèce, mais bien de leur indépendance par rapport au surintendant ou à la Couronne. Je note également que les demandeurs ne contestent pas l'expertise juridique générale ou les compétences particulières en matière de faillite que peuvent par ailleurs posséder les délégués à titre d'anciens juges. Cependant, les demandeurs soumettent ici que le processus actuel présente des lacunes sérieuses au niveau du processus de désignation des délégués, de leur inamovibilité, de leur sécurité financière.

[169] Le premier reproche des demandeurs me semble être que la discrétion du surintendant de désigner un

not defined by any benchmarks in the Act. This gives the Superintendent the freedom to appoint whomever he wishes, perhaps even someone with no knowledge of the bankruptcy area. Without an application for judicial review, the Superintendent's decision to delegate his powers under subsection 14.01(2) of the Act to one person rather than another does not appear to be reviewable at this stage of the proceedings. Thus, I consider that the choice of a person with no knowledge of bankruptcy law presents only a hypothetical problem, especially as in this case the competence and expertise of the delegates Kaufman and Poitras are not at issue. I would add that, although subsection 14.01(2) of the Act does not provide the criteria the Superintendent may consider before exercising his power to delegate, that does not mean that he has absolute discretion in this regard. If the Superintendent's decision to appoint a person as his delegate has been made on a basis unrelated to application of the Act, or if the decision is capricious and arbitrary, there is nothing to prevent any interested person from applying to the Court by way of an application for judicial review to have such a decision reviewed, if necessary (*Baker*, at page 852; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pages 7 and 8; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231).

[170] That said, in the cases under review, the Superintendent in September 2001 decided that it would be [TRANSLATION] "in the interests of natural justice and to enable the trustee[s] to have a hearing as soon as possible", to delegate to two external lawyers, Fred Kaufman (docket T-75-04) and François Rioux (docket T-547-04), pursuant to subsection 14.01(2) of the Act, the function of determining whether one or more of the circumstances listed in subsection 14.01(1) of the Act existed and, if necessary, of imposing the appropriate penalties on the applicants. After Mr. Rioux died, without an opportunity to carry out his mandate, Lawrence Poitras of the same law firm was appointed by the Superintendent in September 2003 to replace him. It is clear from reading the employment contracts and instruments of delegation in question that it was their status as independent lawyers, their availability and their recognized competence that were the determining factors in the Superintendent's decision to delegate his

délégué n'est jalonnée d'aucunes balises dans la Loi. Cela laisse au surintendant le champ libre pour désigner qui il veut, peut-être même un profane en matière de faillite. En l'absence d'une demande de contrôle judiciaire, la décision du surintendant de déléguer ses pouvoirs en vertu du paragraphe 14.01(2) de la Loi à une personne plutôt qu'une autre, ne m'apparaît pas révisable à cette étape des procédures. Ainsi, je suis d'avis que le choix d'un profane en droit de la faillite ne représente qu'un problème hypothétique, d'autant plus que, dans le cas présent, la compétence et l'expertise des délégués Kaufman et Poitras ne sont pas en cause. J'ajouterais que, même si le paragraphe 14.01(2) de la Loi ne précise pas les critères que le surintendant peut considérer avant d'exercer son pouvoir de délégation, ceci ne veut pas dire pour autant qu'il dispose d'une discrétion absolue à cet égard. Si la décision du surintendant de nommer une personne comme son délégué a été prise pour un motif étranger à l'application de la Loi, ou s'il s'agit d'une décision capricieuse et arbitraire, rien n'empêche tout intéressé de s'adresser à cette Cour par le biais d'une demande de contrôle judiciaire pour obtenir, le cas échéant, la révision d'une telle décision (*Baker*, à la page 852; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pages 7 et 8; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231).

[170] Ceci étant dit, dans les cas à l'étude, le surintendant a décidé en septembre 2001 qu'il conviendrait, « dans l'intérêt de la justice naturelle et pour permettre [aux] syndic[s] de se faire entendre dans les meilleurs délais », de déléguer en vertu du paragraphe 14.01(2) de la Loi à deux juristes de l'extérieur, M^e Fred Kaufman (dossier T-75-04) et M^e François Rioux (dossier T-547-04), le soin de déterminer si une ou plusieurs des circonstances énumérées au paragraphe 14.01(1) de la Loi existent et d'imposer aux demandeurs, le cas échéant, des sanctions appropriées. Après le décès de M^e Rioux, qui n'a pas eu l'occasion de remplir son mandat, M^e Lawrence Poitras, du même cabinet d'avocats, a été désigné par le surintendant en septembre 2003 pour le remplacer. Or, il est clair à la lecture des contrats de service et des actes de délégation en question que c'est leur qualité de juristes indépendants, leur disponibilité et leur compétence reconnue qui ont constitué les facteurs

adjudicative powers to the delegates Kaufman and Poitras. Further, under these contracts the delegates guaranteed that they would provide [TRANSLATION] “services the quality of which was at least equal to that of contractors offering similar services”, and also that they would be required [TRANSLATION] “to perform and complete the work described in the statement of work with competence, diligence and efficiency.”

[171] On the issue of security of tenure, the applicants maintained that the Superintendent and his delegate could have their instructions revoked in the course of their work, or even during a hearing. However, I note that the delegates signed contracts containing various clauses which specify the circumstances in which or whereby the contract of employment may be rescinded. Clause 5.1 of the appendix to the delegates’ contracts indicates that it will only be possible to rescind the employment contract if the delegate:

[TRANSLATION]

- (a) by reason of infirmity becomes incapable of properly performing his or her obligations under the contract;
- (b) has been guilty of any professional misconduct;
- (c) has not properly performed his or her obligations under the contract;
- (d) by reason of his or her conduct, or otherwise, is in a position inconsistent with the proper performance of his or her obligations under the contract.

[172] It is true that at first glance certain language in the employment contracts appears vague and seems to give the Superintendent or the Crown some discretion to rescind them. However, objectively speaking, after considering the circumstances as a whole, I do not feel that there is any undue infringement of the delegates’ security of tenure and independence. In this regard, I note that the reasons for rescission are similar to the reasons for removal contained in the contract of the members of the Régie in 2747-3174 *Québec Inc.* In other words, as is in 2747-3174 *Québec Inc.*, the delegates cannot have their contracts rescinded without

déterminants dans la décision du surintendant de déléguer ses pouvoirs d’adjudication aux délégués Kaufman et Poitras. D’ailleurs, aux termes de ces contrats, les délégués garantissent qu’ils fournissent « des services dont la qualité est au moins égale à celle des entrepreneurs qui offrent des services semblables », et aussi qu’ils devront « exécuter et mener à terme avec compétence, diligence et efficacité, les travaux décrits dans l’énoncé des travaux ».

[171] En ce qui a trait à l’inamovibilité, les demandeurs prétendent que le surintendant et son délégué peuvent voir leur mandat révoqué en cours d’exécution ou même en cours d’instruction. Cependant, je note que les délégués ont signé des contrats contenant diverses clauses qui prévoient les circonstances dans lesquelles il sera possible de résilier le contrat de service. En effet, la clause 5.1 de l’annexe des contrats des délégués précise qu’il ne sera possible de résilier le contrat de service que si le délégué :

- a) en raison d’une infirmité, est devenu incapable d’exécuter convenablement ses obligations en vertu du marché;
- b) a été reconnu coupable d’une faute professionnelle;
- c) n’a pas exécuté convenablement ses obligations en vertu du marché;
- d) se trouve, en raison de son comportement ou autrement, dans une position qui est incompatible avec l’exécution convenable de ses obligations en vertu du marché

[172] Il est vrai que certains termes dans les contrats de service peuvent, à première vue, apparaître vagues et semblent donner une certaine discrétion au surintendant ou à la Couronne pour les résilier. Toutefois, objectivement parlant, après avoir considéré l’ensemble des circonstances, je ne crois pas qu’il soit porté atteinte de façon indue à l’inamovibilité et à l’indépendance des délégués. À ce sujet, je note que les motifs de résiliation sont similaires aux motifs de destitution qui étaient prévus au contrat des régisseurs dans la décision 2747-3174 *Québec Inc.* En d’autres mots, tout comme dans l’affaire 2747-3174 *Québec Inc.*, les délégués ne

a valid reason. In my opinion, clause 5.1 above protects delegates against any form of arbitrary removal in the course of their mandate and thus gives them security of tenure which in the circumstances is adequate. Additionally, the applicants were wrong to compare the situation of the delegates Poitras and Kaufman to the delegate Archambault's situation was in 1993, since unlike the contract of the delegate Archambault, who could be removed at any time by the Crown without reason, the contracts in the case at bar provide for removal for cause.

[173] Although the clauses of the employment contracts concluded with the delegates Kaufman and Poitras speak of "competence", I do not think that an ordinary, reasonable and well-informed person would thereby conclude that there was a serious risk that the Superintendent or Her Majesty would in future cancel the contract which they concluded with a former Court of Appeal judge and a former Superior Court chief justice on grounds of incompetence. In short, unless they are subject to some incongruous usage, the rather vague nature of certain clauses raises a purely hypothetical question. Further, I note that in the case of the applicant Roy, the delegate Poitras has already rendered a final decision, so that the problem raised by the applicant Roy has become moot. In any event, I hasten to add that no existing clause in the contracts in question can in my opinion reasonably be construed as authorizing the Superintendent or the Crown to interfere in the conduct of the delegates' cases.

[174] That said, it should be added here that cancelling the two delegates' contracts can only be complete if the Superintendent also revokes the instruments of delegation. In this regard, not only do they have a right of action to recover money and/or damages in the ordinary courts of law if no valid reason is given, they can also seek review by this Court of the legality of any decision by the Superintendent to revoke the instruments of delegation in question, by means of an application for judicial review made pursuant to sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] and 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5;

peuvent voir leur contrat résilié sans cause valable. À mon avis, la clause 5.1 susmentionnée protège les délégués contre toute forme de destitution arbitraire en cours de mandat et leur confère ainsi une inamovibilité adéquate dans les circonstances. Par ailleurs, les demandeurs ont tort de comparer la situation des délégués Poitras et Kaufman à celle dans laquelle se trouvait le délégué Archambault en 1993, puisque, contrairement au contrat du délégué Archambault qui pouvait être révoqué à tout moment et sans motif par la Couronne, les contrats en l'espèce prévoient une révocation pour cause.

[173] Même si les clauses des contrats de service conclues avec les délégués Kaufman et Poitras parlent de « compétence », je ne crois pas qu'une personne ordinaire, raisonnable et bien renseignée en conclurait pour autant qu'il existe un risque sérieux que le surintendant ou Sa Majesté veuillent dans le futur résilier le contrat qu'ils ont conclu avec un ancien juge de la Cour d'appel et un ancien juge en chef de la Cour supérieure au motif d'incompétence. Bref, à moins de faire l'objet d'une utilisation incongrue, le caractère un peu vague de certaines clauses fait appel à une problématique purement hypothétique. D'ailleurs, je note que dans le cas du demandeur Roy, le délégué Poitras a déjà rendu une décision finale, de sorte que le problème soulevé par le demandeur Roy est devenu théorique. Quoi qu'il en soit, je m'empresse d'ajouter qu'aucune clause actuelle des contrats en cause ne peut, à mon avis, raisonnablement être interprétée comme permettant au surintendant ou à la Couronne de s'ingérer dans la conduite des affaires des délégués.

[174] Ceci étant dit, il faut ajouter ici que la résiliation des contrats des deux délégués ne peut être parfaite que si le surintendant révoque également les actes de délégation. À cet égard, non seulement ceux-ci disposent d'un droit de poursuite en recouvrement et/ou en dommages-intérêts devant les tribunaux de droit commun en cas d'absence de cause valable, mais ils peuvent également faire vérifier par cette Cour la légalité de toute décision du surintendant de révoquer les actes de délégation en question, et ce, par le biais d'une demande de contrôle judiciaire présentée en application des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8,

2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*.

[175] Additionally, the applicants objected to the fact that the contracts were concluded for a limited time period and that, in the event of delay, they could be rescinded. In my opinion, such clauses only exist for budgetary considerations and to ensure that the case can be heard within a reasonable time. Further, it is quite apparent here that the delegates' contracts were renewed on expiry without any problem, so that the problem raised by the applicants is once again hypothetical and based solely on speculation.

[176] On another note, the applicants maintained that the delegates Poitras and Kaufman did not hold positions with security of tenure since, in view of the *ad hoc* nature of their assignment, they have no assurance of receiving new assignments once the present one is concluded. In my view, this argument by the applicants is inconsistent with the applicable case law, since the Supreme Court has implicitly recognized that an *ad hoc* assignment is not inconsistent with the guarantee of judicial independence. In this regard, the Supreme Court said in *Valente* [at page 698]:

The essence of security of tenure for purposes of s. 11(d) is a tenure, whether until an age of retirement, for a fixed term, or for a specific adjudicative task, that is secure against interference by the Executive or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner.

[177] Additionally, the Quebec Court of Appeal has also found that the concept of an *ad hoc* assignment was not inconsistent with the guarantee of independence (*Montambault c. Brazeau*, [1996] A.Q. No. 4187 (C.A.) (QL); *G.E. Hamel Ltée c. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2767 (Sup. Ct.)). In any event, in this case in my opinion a reasonable and well informed person would probably have no apprehension here as to the independence of Mr. Poitras, a former Superior Court of Quebec chief justice, or Mr. Kaufman, a former Quebec Court of Appeal judge. Both are retired and are already receiving

art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] et 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[175] Par ailleurs, les demandeurs s'en prennent au fait que les contrats sont conclus pour une durée de temps limitée et que, dans le cas de retard, ceux-ci peuvent être résiliés. À mon avis, de telles clauses n'existent que pour des motifs d'ordre budgétaire et afin de s'assurer que l'affaire puisse être entendue dans des délais raisonnables. D'autre part, il est manifeste ici que les contrats des délégués ont été renouvelés à leur expiration sans aucun problème, de sorte que le problème soulevé par les demandeurs est encore une fois d'ordre théorique et repose uniquement sur de la spéculation.

[176] Dans un autre ordre d'idées, les demandeurs affirment que les délégués Poitras et Kaufman ne détiennent pas une fonction inamovible puisqu'ils n'ont aucune assurance de recevoir de nouveaux mandats une fois celui-ci terminé considérant la nature *ad hoc* de leur charge. À mon avis, cette prétention des demandeurs est incompatible avec la jurisprudence applicable, puisque la Cour suprême a implicitement reconnu qu'une charge *ad hoc* n'était pas incompatible avec la garantie d'indépendance judiciaire. À cet effet, la Cour suprême a mentionné dans l'arrêt *Valente* [à la page 698] :

L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'article 11d) [de la *Charte*,] que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations.

[177] Au surplus, la Cour d'appel du Québec a également reconnu que la notion de charge *ad hoc* n'était pas incompatible avec la garantie d'indépendance (*Montambault c. Brazeau*, [1996] A.Q. n° 4187 (C.A.) (QL); *G.E. Hamel Ltée c. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2767 (C.S.)). De toute façon, dans les cas à l'étude, à mon sens, une personne raisonnable et bien informée n'aurait probablement pas de crainte ici pour l'indépendance de M^e Poitras, un ancien juge en chef de la Cour supérieure du Québec ou de M^e Kaufman, un ancien juge de la Cour d'appel du Québec. Tous deux à

a government pension. They are therefore to some extent financially secure. In my opinion, it is also far-fetched to think that they would comply with the wishes of analysts, acting as prosecutors before the tribunal, in the hope of obtaining future assignments from the Superintendent.

IX—SUMMONING AND COMPELLING WITNESSES

[178] At the start of the hearing the applicants applied to the delegates for an immediate stay of the disciplinary proceedings, submitting, *inter alia*, that under the Act the tribunal has no power of summoning or compelling witnesses to testify, and this accordingly creates a risk of infringing their right to a full answer and defence (*Rubia v. Assn. of Registered Nurses of Newfoundland* (1996), 139 Nfld. & P.E.I.R. 188 (S.C.); *R. v. Rose*, [1998] 3 S.C.R. 262; and *R. v. Osolin*, [1993] 4 S.C.R. 595).

[179] In my view, the delegates made no reviewable error in determining that at this stage it was premature to seek a stay of proceedings for the reason given above. In the case at bar, the problem of summoning witnesses and compelling them to testify seemed purely hypothetical. Thus, in the absence of evidence of actual and present harm, the delegates could certainly refuse to exercise their discretion to decide the question raised by the applicants (*Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, at pages 963-964; and *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*).

[180] The applicants want the provisions in question to be declared invalid on the ground that their right to present a full answer and defence might be infringed. Once again, bear in mind that the applicants are not accused persons and this is not a criminal proceeding. The stay of proceedings sought by the applicants is the equivalent of a claim for a remedy based on subsection 24(1) of the Canadian Charter, no more, no less. Although the tribunal has jurisdiction to order a stay of proceedings in a case where rights protected by the Canadian Charter have actually been infringed, there must still be some evidence to that effect presented by

la retraite, ils reçoivent déjà une pension du gouvernement. Ils sont donc, d'une certaine manière, à l'abri financièrement. À mon avis, il est également peu probable de penser que ces derniers se plieraient à la volonté des analystes, qui agissent comme poursuivants devant le tribunal, dans l'espoir d'obtenir des mandats futurs du surintendant.

IX—ASSIGNATION ET CONTRAINTE DES TÉMOINS

[178] À l'ouverture de l'audition, les demandeurs se sont adressés aux délégués pour obtenir un arrêt immédiat des procédures disciplinaires en soumettant notamment que le tribunal n'est investi, en vertu de la Loi, d'aucun pouvoir d'assignation ni de contrainte des témoins, ce qui risque donc de porter atteinte à leur droit de bénéficier d'une défense pleine et entière (*Rubia c. Assn. of Registered Nurses of Newfoundland* (1996), 139 Nfld. & P.E.I.R. 188 (C.S.); *R. c. Rose*, [1998] 3 R.C.S. 262; et *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595).

[179] À mon avis, les délégués n'ont commis aucune erreur revisable en concluant qu'il était prématuré à ce stade de demander un arrêt des procédures pour le motif mentionné plus haut. En l'espèce, le problème d'assignation et de contrainte des témoins apparaissait purement hypothétique. Ainsi, en l'absence d'une preuve de préjudice réel et actuel, les délégués pouvaient certainement refuser d'exercer leur discrétion de trancher la question soulevée par les demandeurs (*Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, aux pages 963 et 964; et *Kuntz v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*).

[180] Les demandeurs veulent une déclaration d'invalidité des dispositions en cause au motif qu'il pourrait être porté atteinte à leur droit de présenter une défense pleine et entière. Rappelons encore une fois que les demandeurs ne sont pas des accusés et qu'il ne s'agit pas ici d'une affaire criminelle. Or, l'arrêt des procédures recherché par les demandeurs est, ni plus ni moins, l'équivalent d'une demande de réparation fondée sur le paragraphe 24(1) de la Charte canadienne. Même si le tribunal a compétence pour ordonner un arrêt des procédures dans le cas où des droits protégés par la Charte canadienne seraient effectivement enfreints,

the applicants, which is not apparent at this stage of the proceedings.

[181] Even assuming that a fundamental right protected by the Canadian Charter is at issue here, the question is as to the exact time at which the power of granting a remedy may be exercised, if necessary, by the tribunal. The question of impartiality raised by the applicants went directly to the competence of the tribunal: hence the advisability of a preliminary ruling on this question. It may also be thought that, for reasons of judicial economy, it was preferable for the delegate Poitras to determine in the case of the applicant Roy whether his discharge in the Sunliner case had the effect of preventing the tribunal from hearing the evidence and deciding on the charges laid on the merits.

[182] In my view, the situation is entirely different when we consider the tribunal's lack of any power to summon witnesses. Thus, at the close of the hearing the applicants have the option of asking that the disciplinary charges made by the analysts be dismissed if they are able to demonstrate to the tribunal's satisfaction that the impossibility of securing the appearance of a witness or the production of a document has in fact caused them harm by preventing them, as the case may be, from submitting evidence or making out an argument in opposition to the charges laid against them. In this regard I note that in the case of the applicant Roy, the disciplinary hearing has proceeded before the tribunal. A final decision by the delegate Poitras was in fact made shortly before the Court heard the applications at bar. However, I do not know whether the question raised by the apparent absence of the power to compel witnesses to testify was again raised by the applicant Roy at a later stage of the proceedings before the delegate Poitras. I do not have before me the applications for judicial review made by the applicant Roy and the Attorney General of Canada respectively against the other decisions made by the delegate Poitras on the merits.

[183] In any event, for the reasons that follow I consider that the applicants have a legal ground of

encore faut-il qu'une preuve en ce sens ait été apportée par les demandeurs, ce qui n'est pas évident à cette étape des procédures.

[181] Même en supposant qu'un droit fondamental protégé par la Charte canadienne soit en cause ici, la question est de savoir à quel moment exactement le pouvoir de réparation peut être exercé, le cas échéant, par le tribunal. La question de l'impartialité soulevée par les demandeurs remettait directement en cause la compétence du tribunal, d'où l'opportunité de trancher cette question au préalable. On peut également penser que, pour des raisons d'économie judiciaire, il était préférable que le délégué Poitras détermine, dans le cas du demandeur Roy, si sa libération dans le dossier Sunliner avait pour effet d'empêcher le tribunal d'entendre la preuve et de décider du mérite des infractions reprochées.

[182] À mon avis, la situation est toute autre lorsqu'on fait référence à l'absence du pouvoir du tribunal d'assigner des témoins. Ainsi, il est loisible aux demandeurs, à la clôture de l'audition, de requérir le rejet des reproches disciplinaires formulés par les analystes s'ils sont en mesure de démontrer à la satisfaction du tribunal que l'impossibilité d'obtenir la comparution d'un témoin ou la production d'un document leur a effectivement causé un préjudice en les empêchant, le cas échéant, de présenter une preuve ou de faire valoir un moyen à l'encontre des infractions qui leur sont reprochées. Je note à ce sujet que dans le cas du demandeur Roy, l'audition disciplinaire s'est poursuivie devant le tribunal. Une décision finale du délégué Poitras a d'ailleurs été rendue peu de temps avant que cette Cour n'entende les présentes demandes. J'ignore cependant si la question posée par l'absence apparente d'un pouvoir de contrainte des témoins a été soulevée de nouveau par le demandeur Roy à une étape ultérieure des procédures devant le délégué Poitras. En effet, je ne suis pas saisi des demandes de contrôle judiciaire qui ont été faites respectivement par le demandeur Roy et le procureur général du Canada à l'encontre des autres décisions rendues au mérite par le délégué Poitras.

[183] De toute façon, pour les raisons qui suivent, je suis d'avis que les demandeurs disposent d'un moyen

constraint to compel the appearance of a witness. It is well settled that superior courts have the power to assist administrative tribunals and to compel testimony or the production of documents before them, if this proves necessary (*Malek c. Parent*, [1972] C.S. 229 (Qué.); and *Re First Investors Corp. Ltd. (No. 2)*; *Re Associated Investors of Canada Ltd. (No. 2)* (1987), 46 D.L.R. (4th) 687 (Alta. Q.B.)).

légal de contrainte pour obtenir la comparution forcée d'un témoin. En effet, il est bien établi que les cours supérieures possèdent le pouvoir de venir en aide aux tribunaux administratifs et de forcer le témoignage ou la production de documents devant ceux-ci, si cela s'avère nécessaire (*Malek c. Parent*, [1972] C.S. 229 (Qué.); et *Re First Investors Corp. Ltd. (No. 2)*; *Re Associated Investors of Canada Ltd. (No. 2)* (1987), 46 D.L.R. (4th) 687 (B.R. Alb.)).

[184] In the case at bar, the delegate Poitras wrote the following at page 17 of his decision:

[184] Dans la présente affaire, le délégué Poitras écrivait ce qui suit, à la page 17 de sa décision :

[TRANSLATION]

Under section 3 of the *Federal Court Act*, vol. VI, c. F-7, the Federal Court is said "to be a superior court of record having civil and criminal jurisdiction".

En vertu de l'article 3 de la Loi concernant la Cour fédérale du Canada, vol. VI, chap. F-7, la Cour fédérale confirme « être une cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile et criminelle. »

As such, the Federal Court of Canada has the power to assist federal boards, commissions or other tribunals and, if necessary, issue a subpoena directing a person to appear before the delegate.

À ce titre la Cour fédérale du Canada a le pouvoir de venir en aide aux offices fédéraux et de délivrer, au besoin, un subpoena ordonnant la comparution d'une personne devant le délégué.

[185] I agree with the reasoning of the delegate Poitras. As the power of superintending and reviewing federal boards, commissions or other tribunals devolved exclusively on the Federal Court in 1971 with the adoption of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] (now the *Federal Courts Act*), it is clearly this Court which at present has the power to assist federal administrative tribunals. Moreover, this plenary jurisdiction deriving from the superintending and reviewing power was recognized by the Supreme Court of Canada in *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626.

[185] Je suis d'accord avec le raisonnement du délégué Poitras. Comme le pouvoir de contrôle et de surveillance sur les offices fédéraux a été dévolu en exclusivité à la Cour fédérale en 1971 avec l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e suppl.), ch. 10] (maintenant la *Loi sur les Cours fédérales*), c'est évidemment cette Cour qui possède aujourd'hui le pouvoir de venir en aide aux tribunaux administratifs fédéraux. D'ailleurs, cette plénitude de compétence découlant du pouvoir de contrôle et de surveillance a été reconnue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626.

[186] In that case, the Supreme Court clearly indicated that the existence of an inherent jurisdiction in the superior courts of the provinces did not mean that a limited interpretation should be given to the powers conferred by legislation on other tribunals [at paragraphs 35-36]:

[186] Dans cet arrêt, la Cour suprême a clairement indiqué que l'existence d'une compétence inhérente des cours supérieures des provinces ne signifie par pour autant qu'il faille interpréter restrictivement la compétence attribuée par voie législative à d'autres tribunaux [aux paragraphes 35 et 36] :

In my view, the doctrine of inherent jurisdiction operates to ensure that, having once analysed the various statutory grants of jurisdiction, there will always be a court which

À mon avis, la théorie de la compétence inhérente a pour effet de garantir que, une fois analysées les diverses attributions législatives de compétence, il y aura toujours un

has the power to vindicate a legal right independent of any statutory grant. The court which benefits from the inherent jurisdiction is the court of general jurisdiction, namely, the provincial superior court. The doctrine does not operate to narrowly confine a statutory grant of jurisdiction; indeed, it says nothing about the proper interpretation of such a grant

As is clear from the face of the *Federal Court Act*, and confirmed by the additional role conferred on it in other federal Acts, in this case the *Human Rights Act*, Parliament intended to grant a general administrative jurisdiction over federal tribunals to the Federal Court. Within the sphere of control and exercise of powers over administrative decision-makers, the powers conferred on the Federal Court by statute should not be interpreted in a narrow fashion. This means that where an issue is clearly related to the control and exercise of powers of an administrative agency, which includes the interim measures to regulate disputes whose final disposition is left to an administrative decision-maker, the Federal Court can be considered to have a plenary jurisdiction. [Underlining added.]

[187] Thus, while it is true that this Court's jurisdiction *rationae materiae* must be specifically provided for by legislation, the fact remains that when it has jurisdiction over a particular area, the Federal Court has an implicit power to make any orders necessary to exercise that jurisdiction: this results, *inter alia*, from the wording of section 44 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 41] of the *Federal Courts Act*. Given that, subject to section 28 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8; 2002, c. 8, s. 35] of the *Federal Courts Act*, the Federal Court has exclusive trial jurisdiction to review the legality of the acts of federal boards, commissions or other tribunals, which includes the power of ensuring that the latter exercise their jurisdiction and observe the rules of natural justice, it clearly has jurisdiction to compel testimony or the production of documents before such tribunals if this is necessary for them to exercise their jurisdiction or comply with the rules of natural justice.

[188] Additionally, this Court has recently recognized the existence of the power to assist an administrative tribunal which does not have the power to compel

tribunal habilité à statuer sur un droit indépendamment de toute attribution législative de compétence. Le tribunal qui jouit de cette compétence inhérente est la juridiction de droit commun, c'est-à-dire la cour supérieure de la province. Cette théorie n'a pas pour effet de limiter restrictivement une attribution législative de compétence; de fait, elle ne prévoit rien quant à la façon dont une telle attribution doit être interprétée.

Comme l'indique clairement le texte de la *Loi sur la Cour fédérale* et le confirme le rôle additionnel qui est confié à cette Cour par d'autres lois fédérales, dans le présent cas la *Loi sur les droits de la personne*, le Parlement a voulu conférer à la Cour fédérale une compétence administrative générale sur les tribunaux administratifs fédéraux. Pour ce qui concerne son rôle de surveillance des décideurs administratifs, les pouvoirs confiés par une loi à la Cour fédérale à cet égard ne doivent pas être interprétés de façon restrictive. Cela signifie que, lorsqu'il s'agit d'une question relevant clairement de son rôle de surveillance d'un organisme administratif, ce qui inclut la prise de mesures provisoires visant à régir des différends dont l'issue finale est laissée au décideur administratif, la Cour fédérale peut être considérée comme ayant plénitude de compétence; [Mes soulignés.]

[187] Ainsi, s'il est vrai que la compétence *rationae materiae* de cette Cour doit être spécifiquement prévue par la législation, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'elle a compétence sur une matière, la Cour fédérale possède le pouvoir implicite de rendre toutes les ordonnances nécessaires à l'exercice de cette compétence; cela découle notamment du texte de l'article 44 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 41] de la *Loi sur les Cours fédérales*. Comme la Cour fédérale a, sous réserve de l'article 28 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8; 2002, ch. 8, art. 35] de la *Loi sur les Cours fédérales*, compétence exclusive en première instance, pour contrôler la légalité des actes des offices fédéraux, ce qui comprend, notamment, le pouvoir de s'assurer que ceux-ci exercent leur compétence et respectent les règles de justice naturelle, elle a clairement compétence pour contraindre le témoignage ou la production de documents devant ces tribunaux si cela est nécessaire aux fins de l'exercice de leur compétence ou du respect des règles de justice naturelle.

[188] Cette Cour a d'ailleurs récemment reconnu l'existence du pouvoir de venir en aide à un tribunal administratif ne possédant pas le pouvoir de contraindre

witnesses and produce documents, in *Canada (Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission) v. Canada (Attorney General)* (2004), 255 F.T.R. 270 (F.C.), in which the Board in question wished to force the RCMP Commissioner to produce documents before the Board. I further note that, quite recently, this Court also allowed an *ex parte* motion made by the analyst Laperrière for the issuance of a writ of *subpoena duces tecum* to compel a witness to appear before the delegate Greenberg in another disciplinary case (*Laperrière v. Pfeiffer & Pfeiffer Inc. et al.*, an order by Blanchard J. on April 15, 2005, docket T-660-05).

X—DISCHARGE OF APPLICANT ROY— SUNLINER CASE

[189] The applicant Roy made an additional argument concerning the administration of the bankruptcy in the Sunliner case. He maintained that, pursuant to subsection 41(8) of the Act, the fact that he had been discharged from his duties as bankruptcy trustee on July 23, 1997, gave him immunity against any subsequent charge or remedy regarding his administration.

[190] In this regard, the subsection in question is as follows:

41. . . .

(8) The discharge of a trustee discharges him from all liability

(a) in respect of any act done or default made by him in the administration of the property of the bankrupt, and

(b) in relation to his conduct as trustee,

but any discharge may be revoked by the court on proof that it was obtained by fraud or by suppression or concealment of any material fact.

[191] In other words, the applicant Roy argued that in subsection 41(8) the Act lays down a general rule of immunity for a trustee who has been discharged. Additionally, the applicant suggested that there is only one exception to the discharge of trustees, and that is also contained in subsection 41(8) of the Act. That

des témoins et de produire des documents dans l'affaire *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale) c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 830, où la Commission en cause désirait forcer le Commissaire de la Gendarmerie Royale du Canada à produire des documents devant la Commission. Je note également que, tout récemment, cette Cour a d'ailleurs accueilli une requête *ex parte* présentée par l'analyste Laperrière visant la délivrance d'un bref de *subpoena duces tecum* pour forcer un témoin à comparaître devant le délégué Greenberg dans une autre affaire disciplinaire (*Laperrière c. Pfeiffer & Pfeiffer Inc. et autres*), ordonnance du 15 avril 2005, honorable juge Blanchard, dossier T-660-05).

X—LIBÉRATION DU DEMANDEUR ROY— DOSSIER SUNLINER

[189] Le demandeur Roy fait valoir un moyen additionnel en rapport avec l'administration de la faillite dans le dossier Sunliner. Il affirme que la libération de ses fonctions à titre de syndic de faillite obtenue le 23 juillet 1997 emporte immunité contre tout reproche ou recours subséquent concernant son administration aux termes du paragraphe 41(8) de la Loi.

[190] À ce sujet, voici le paragraphe en question :

41. [. . .]

(8) La libération d'un syndic le relève de toute responsabilité :

a) à l'égard de tout acte ou manquement de sa part dans l'administration des biens du failli;

b) en ce qui concerne sa conduite à titre de syndic.

Toutefois, une libération peut être révoquée par le tribunal sur preuve qu'elle a été obtenue par fraude ou en supprimant ou cachant un fait important.

[191] En d'autres mots, le demandeur Roy prétend que la Loi énonce au paragraphe 41(8) un principe général d'immunité du syndic libéré de ses fonctions. Par ailleurs, le demandeur précise qu'il n'existe qu'une seule exception à la libération des fonctions des syndics et elle se trouve également au paragraphe 41(8) de la

provision states that the trustee's discharge may be revoked, and his liability called in question again, if it is proven that the discharge was obtained by fraud or by the suppression or concealment of any material fact. Of course, the applicant argued that he had committed none of these faults.

[192] On September 30, 1997, a new provision of the Act came into effect, stating the following [s. 41(8.1) (as enacted by S.C. 1997, c. 12, s. 25)]:

41. . . .

(8.1) Nothing in subsection (8) shall be construed to prevent an investigation or a proceeding in respect of a trustee under subsection 14.01(1).

[193] In this regard, the applicant Roy argued that subsection 41(8.1) of the Act does not apply here, since the discharge was made before the said provision came into effect. Additionally, the applicant Roy noted that the complaint against him was filed on December 7, 1997, and so at a date subsequent to his discharge. The applicant maintained that the Superintendent of Bankruptcy is clearly not authorized to bypass the mandatory provisions of the Act so as to reopen a case which has been examined, processed and closed.

[194] The question raised by the applicant Roy was also considered by this Court in *Friedman & Friedman Inc. v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*. I am of the same view as my former colleague Dubé J.

[195] Although subsection 41(8) of the Act discharges the trustee as to any act or default in the administration of the bankrupt's property and as to his conduct as trustee, the provision does not address all the Superintendent's supervisory powers under section 14.01 *et seq.* of the Act. It is the Superintendent who has the exclusive power of issuing trustee licences and making the obtaining of such licences subject to certain conditions.

[196] Additionally, a discharge order made by the Bankruptcy Court only affects the trustee's conduct in respect of third parties and any person who has an

Loi. Cette disposition prévoit que la libération du syndic peut être révoquée, et sa responsabilité remise en cause, s'il est prouvé que cette libération fut obtenue par fraude ou en supprimant ou en cachant un fait important. Bien sûr, le demandeur affirme qu'il n'a commis aucune de ces fautes.

[192] En date du 30 septembre 1997, une nouvelle disposition de la Loi est entrée en vigueur, laquelle énonce ce qui suit [art. 41(8.1) (édicte par L.C. 1997, ch. 12, art. 25)]:

41. [. . .]

(8.1) Le paragraphe (8) n'a pas pour effet d'empêcher la tenue de l'enquête ou la prise des mesures visées au paragraphe 14.01(1).

[193] À cet effet, le demandeur Roy prétend que le paragraphe 41(8.1) de la Loi n'est pas applicable à l'instance puisque la libération a été prononcée avant l'entrée en vigueur de ladite disposition. Par ailleurs, le demandeur Roy souligne le fait que la plainte à son endroit a été déposée le 7 décembre 1997, donc à une date ultérieure à sa libération. Le demandeur affirme que le surintendant des faillites ne saurait être autorisé à contourner les dispositions impératives de la Loi afin de rouvrir un dossier examiné, traité et fermé.

[194] La question que soulève le demandeur Roy a déjà été examinée par notre Cour dans l'affaire *Friedman & Friedman Inc. c. Canada (Surintendant des faillites)*. Je suis du même avis que mon ex-collègue le juge Dubé.

[195] Bien que le paragraphe 41(8) de la Loi libère le syndic de tout acte ou manquement dans l'administration des biens du failli et en ce qui concerne sa conduite à titre de syndic, cette disposition ne doit pas viser la totalité des pouvoirs de surveillance du surintendant en vertu des articles 14.01 et suivants de la Loi. C'est en effet le surintendant qui détient le pouvoir exclusif de délivrer des licences de syndic et d'assujettir l'obtention de ces licences à certaines conditions.

[196] Par ailleurs, l'ordonnance de libération rendue par la Cour de faillite ne touche la conduite du syndic qu'à l'égard des tiers et de toute personne qui a un

interest in the bankruptcy. In this regard, the discharge procedure is not a proceeding for examining the professional conduct of a trustee, at the conclusion of which a trustee may be subject to a disciplinary penalty. Any other conclusion would essentially amount to giving the Bankruptcy Court the power to place bankruptcy trustees beyond the reach of any disciplinary penalty, which would be to usurp the exclusive jurisdiction of the Superintendent. It would be contrary to the public interest to permit a defaulting trustee to avoid disciplinary penalties once the Bankruptcy Court has issued his discharge in respect of third parties and any person having an interest in the bankruptcy.

[197] Further, I consider that subsection 41(8.1) of the Act clearly reflects the situation that existed before it was adopted. That provision only confirmed the state of the law, by expressly laying down a rule which had already emerged from the general scheme of the Act. Consequently, despite the fact that subsection 41(8.1) of the Act might not be applicable here, since it is not retroactive in application, I consider that the discharge order made by the Bankruptcy Court is not a legal bar to the prosecution of disciplinary proceedings brought against the applicant Roy.

[198] Consequently, the delegate Poitras properly dismissed the applicant Roy's arguments in this regard.

XI—COSTS

[199] In view of the foregoing reasons, the applications for judicial review at bar must fail. As a result of the outcome, the Attorney General of Canada will be entitled to costs in both of the cases at bar.

ORDER

THE COURT ORDERS:

The applications for judicial review by the applicants Sam Lévy & Associés Inc. and Samuel L. Lévy in docket T-75-04 and by the applicant Jacques Roy in docket T-547-04 are dismissed, with costs to the Attorney General of Canada.

intérêt dans la faillite. À cet effet, la procédure de libération ne constitue pas une instance visant à examiner la conduite professionnelle d'un syndic et au terme de laquelle un syndic peut être condamné à une sanction disciplinaire. En effet, conclure autrement équivaldrait, en définitive, à reconnaître à la Cour de faillite le pouvoir de mettre les syndics de faillite à l'abri de toute sanction disciplinaire, ce qui serait une usurpation de la compétence exclusive du surintendant. Il serait contraire à l'intérêt public de permettre à un syndic fautif d'échapper aux sanctions disciplinaires dès le moment où la Cour de faillite prononce sa libération à l'égard des tiers et de toute personne ayant un intérêt dans la faillite.

[197] De plus, je considère que le paragraphe 41(8.1) de la Loi reflète bien la réalité qui existait avant son adoption. Cette disposition n'est venue que confirmer l'état du droit en énonçant expressément une règle qui se dégageait déjà de l'économie générale de la Loi. Par conséquent, malgré le fait que le paragraphe 41(8.1) de la Loi ne soit pas applicable en l'espèce, puisqu'il n'est pas d'application rétroactive, je considère que l'ordonnance de libération rendue par la Cour de faillite ne constitue pas un obstacle juridique à la poursuite des procédures disciplinaires entamées contre le demandeur Roy.

[198] Par conséquent, c'est à bon droit que le délégué Poitras a rejeté les prétentions du demandeur Roy à cet égard.

XI—DÉPENS

[199] Vu les motifs énoncés plus haut, les présentes demandes de contrôle judiciaire doivent échouer. Compte tenu du résultat, le Procureur général du Canada aura droit aux dépens dans les deux dossiers en cause.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

Les demandes de contrôle judiciaire des demandeurs Sam Lévy & Associés Inc. et Samuel L. Lévy, dans le dossier T-75-04, et du demandeur Jacques Roy, dans le dossier T-547-04, sont rejetées avec dépens en faveur du Procureur général du Canada.