

T-1918-95	T-1918-95
<p><b>Groupe G. Tremblay Syndics Inc. and Louis Drolet, Trustee (<i>Applicants</i>)</b></p>	<p><b>Groupe G. Tremblay Syndics Inc. et Louis Drolet, syndic (<i>requérants</i>)</b></p>
v.	c.
<p><b>Superintendent of Bankruptcy, Georges R. Redling and Deputy Superintendent, Policy, Programs and Standards, Marc Mayrand (<i>Respondents</i>)</b></p>	<p><b>Le surintendant des faillites, Georges R. Redling et le surintendant associé, politiques, programmes et normes, Marc Mayrand (<i>intimés</i>)</b></p>
and	et
<p><b>Attorney General of Canada and François A. Gouin, Trustee (<i>Mis-en-cause</i>)</b></p>	<p><b>Le Procureur général du Canada et François A. Gouin, syndic (<i>mis-en-cause</i>)</b></p>
T-1952-95	T-1952-95
<p><b>Gilles M. Tremblay, Trustee (<i>Applicant</i>)</b></p>	<p><b>Gilles M. Tremblay, syndic (<i>requérant</i>)</b></p>
v.	c.
<p><b>Superintendent of Bankruptcy, Georges R. Redling and Deputy Superintendent, Policy, Programs and Standards, Marc Mayrand and Pierre Lecavalier in his capacity as Deputy Administrator of the Office of the Superintendent of Bankruptcy and Attorney General of Canada (<i>Respondents</i>)</b></p>	<p><b>Le surintendant des faillites, Georges R. Redling et le surintendant associé, politiques, programmes et normes, Marc Mayrand et Pierre Lecavalier, ès-qualité d'administrateur associé du bureau du surintendant des faillites et le Procureur général du Canada (<i>intimés</i>)</b></p>
<p><i>INDEXED AS: GROUPE G. TREMBLAY SYNDICS INC. v. CANADA (SUPERINTENDENT OF BANKRUPTCY) (T.D.)</i></p>	<p><i>RÉPERTORIÉ: GROUPE G. TREMBLAY SYNDICS INC. c. CANADA (SURINTENDANT DES FAILLITES) (1<sup>re</sup> INST.)</i></p>
<p>Trial Division, Tremblay-Lamer J.—Montréal, January 20; Ottawa, March 12, 1997.</p>	<p>Section de première instance, juge Tremblay-Lamer —Montréal, 20 janvier; Ottawa, 12 mars 1997.</p>
<p><i>Federal Court jurisdiction — Trial Division — Judicial review of Deputy Superintendent of Bankruptcy's decision to seize records administered by applicants, entrust them to guardian until completion of investigation, disciplinary hearing — "Decision" within Federal Court Act, s. 18.1 — Having final effect on applicants' rights as seized records not likely to be returned until end of disciplinary process — Administration of seized records probably complete by end of that process.</i></p>	<p><i>Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le surintendant associé des faillites a décidé de prendre possession des dossiers qu'administraient les requérants pour les confier à un gardien, jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition disciplinaire — Il s'agissait d'une «décision» selon le sens donné à cette expression à l'art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale — Elle affectait les droits des requérants de façon définitive en ce que les dossiers saisis ne pouvaient vraisemblablement leur être remis qu'à la fin du processus disciplinaire — L'administration des dossiers saisis sera probablement complétée au moment où se terminera ce processus.</i></p>
<p><i>Administrative law — Judicial review — Deputy Superintendent of Bankruptcy seizing records administered by applicants, entrusting them to guardian until completion</i></p>	<p><i>Droit administratif — Contrôle judiciaire — Le surintendant associé des faillites a pris possession des dossiers qu'administraient les requérants pour les confier à un</i></p>

*of investigation, disciplinary hearing — Not exercising discretion for improper purposes, in bad faith, or in arbitrary, unfair, unreasonable manner — Bankruptcy and Insolvency Act, s. 14.03 authorizing conservatory measures to protect public interest — Duty to act quickly to protect estates — Applicants not taking any of numerous opportunities to provide explanations of misconduct — Federal Court Act, s. 18.1(4) authorizing review of findings of fact not supported by evidence or that assessment of evidence as whole show to be unreasonable — In light of evidence of serious misconduct in administration, decision to take conservatory measures reasonable.*

*Bankruptcy — Judicial review of Deputy Superintendent of Bankruptcy's decision under Bankruptcy and Insolvency Act, s. 14.03 to seize records administered by applicants, entrust them to guardian until completion of investigation, disciplinary hearing — Auditor's report disclosing serious misconduct — RCMP also investigating applicants' conduct — Given seriousness of alleged irregularities, seizure intended to preserve estate records — Once relationship of trust disintegrated, Deputy Superintendent compelled to seize all records given fiduciary relationship between trustees, clients — Power to "preserve" estates in s. 14.03 not used to "recover" estate records — Conservatory measures taken to prevent further misconduct.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Judicial review of Deputy Superintendent of Bankruptcy's decision pursuant to Bankruptcy and Insolvency Act, s. 14.03, to seize records administered by applicants, entrust them to guardian until completion of investigation, disciplinary hearing — Right to liberty including right to practice profession — Not at issue herein as conservatory measures not affecting existence, validity of trustee licence — S. 14.03 not affecting right to practice profession — Doctrine of vagueness inapplicable as circumstances, purpose of conservatory measures specified, sufficient guidance for legal debate provided.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Criminal process — Judicial review of Deputy Superintendent of Bankruptcy's decision, pursuant to Bankruptcy and Insol-*

*gardien, jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition disciplinaire — Il n'a pas utilisé son pouvoir discrétionnaire à des fins impropres, de mauvaise foi ou de façon arbitraire, injuste ou déraisonnable — L'art. 14.03 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité autorise l'émission de mesures conservatoires dans le but de protéger l'intérêt public — Obligation d'agir rapidement pour protéger les actifs — Les requérants n'ont pas profité des nombreuses occasions qu'ils ont eues de fournir des explications sur les manquements reprochés — L'art. 18.1(4) de la Loi de la Cour fédérale permet la révision des conclusions de faits lorsqu'elles ne sont pas supportées par la preuve ou lorsqu'une évaluation de la preuve dans son ensemble démontre que la conclusion est déraisonnable — Compte tenu de la preuve établissant la gravité des manquements dans l'administration des dossiers, la décision de prendre des mesures conservatoires efficaces était raisonnable.*

*Faillite — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le surintendant associé des faillites a décidé, aux termes de l'art. 14.03 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, de prendre possession des dossiers qu'administreraient les requérants pour les confier à un gardien, jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition disciplinaire — Rapport du vérificateur faisant état de manquements graves — La GRC enquêtait également relativement à la conduite des requérants — Compte tenu de la gravité des irrégularités reprochées, la prise de possession visait à protéger les dossiers d'actifs — Une fois le lien de confiance brisé, le surintendant associé n'avait d'autre choix que de prendre possession de l'ensemble des dossiers, vu le rapport fiduciaire entre les syndics et leurs clients — Le pouvoir «de sauvegarde» des actifs prévu à l'art. 14.03 n'a pas été utilisé comme «récupération» de dossiers d'actifs — Mesures conservatoires prises pour prévenir la survenance de nouveaux manquements.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le surintendant associé des faillites a décidé, aux termes de l'art. 14.03 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, de prendre possession des dossiers qu'administreraient les requérants pour les confier à un gardien, jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition disciplinaire — Le droit à la liberté inclut le droit d'exercer une profession — Cette question ne se soulevait pas dans le présent dossier puisque les mesures conservatoires n'ont pas affecté l'existence et la validité de la licence de syndic — L'art. 14.03 ne concerne pas le droit à l'exercice d'une profession — La théorie de l'imprécision ne pouvait trouver application, car les circonstances pouvant donner lieu à des mesures conservatoires y sont énumérées ainsi que le but poursuivi, et il constitue un guide suffisant pour donner lieu à un débat judiciaire.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le surintendant associé des faillites a décidé,*

*vency Act, s. 14.03, to take possession of records administered by applicants, entrust them to guardian until completion of investigation, disciplinary hearing — Taking of possession constituting seizure — As applicant not consenting freely, voluntarily to seizure, not waiving s. 8 guarantee — Purpose of ss. 14.01, 14.02, 14.03 supervision of trustees' administrative conduct — Documents administered by trustees public — Expectation of privacy lower than that associated with private, personal documents — Not requiring strict application of criteria established by S.C.C. in *Hunter et al. v. Southam Inc.* for determining whether seizure reasonable — Necessary to balance reasonable expectation of privacy, seriousness of intrusion — Since search of private premises, not part of regulatory inspection, degree of intrusion greater — Must be reasonable grounds to believe conservatory measures involving search, seizure will make it possible to "preserve" records of estates — To extent authorizing conservatory measures in nature of seizure where no reasonable grounds to believe measures enabling preservation of records, s. 14.03(1)(b) infringing Charter, s. 8 — Reasonable grounds herein to believe conservatory measures enabling preservation of records of estates.*

*Construction of statutes — Bankruptcy and Insolvency Act, s. 14.03(1)(b) found to have infringed Charter, s. 8 to extent authorizing conservatory measures in nature of seizure where no reasonable grounds to believe measures enabling preservation of records — S. 14.03(1)(b) "read down" so that conservatory measures in nature of "seizure" not authorized unless Superintendent of Bankruptcy or delegate having reasonable grounds to believe measures enabling preservation of records of estates.*

This was an application for judicial review of the Deputy Superintendent of Bankruptcy's decision to seize records administered by the applicants and entrust them to a guardian until the completion of the investigation and disciplinary hearing into the applicants' conduct and administration. Louis Drolet was a trustee in bankruptcy against whom the Office of the Superintendent of Bankruptcy in Québec had received numerous complaints of professional misconduct. While an investigation and disciplinary proceedings were pending, Drolet proposed the creation of a new corporate trustee, Groupe G. Tremblay Syndics Inc., with Mr. Tremblay. He agreed that his licence would be suspended for one year. The proposal was accepted, but was not yet approved by the Superintendent when records were transferred to Groupe

*aux termes de l'art. 14.03 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, de prendre possession des dossiers qu'administraient les requérants pour les confier à un gardien, jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition disciplinaire — La prise de possession constituait une saisie — Le requérant n'ayant pas consenti librement et volontairement à la saisie, il n'a pas renoncé à la garantie énoncée à l'art. 8 — Les art. 14.01, 14.02 et 14.03 ont pour objet la supervision de la conduite administrative des syndics — Les documents administrés par des syndics sont publics — L'expectative de vie privée est moindre que celle qui se rattache à des documents de nature personnelle et privée — L'application rigoureuse des critères établis par la C.S.C. dans *Hunter et autres c. Southam Inc.* n'est pas nécessaire pour déterminer si une saisie est raisonnable — Il s'agit d'établir un équilibre entre l'expectative raisonnable de vie privée et la gravité de l'intrusion — Puisqu'il s'agissait d'une perquisition dans les locaux privés qui n'est pas exécutée dans le cadre d'une inspection réglementaire, le degré d'intrusion était plus grand — Il doit exister des motifs raisonnables de croire que les mesures conservatoires impliquant une perquisition ou une saisie permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs — Pour autant qu'il autorise des mesures conservatoires de la nature d'une saisie en l'absence de motifs raisonnables de croire que celles-ci permettront la sauvegarde des dossiers, l'art. 14.03(1)(b) viole la garantie énoncée à l'art. 8 de la Charte — En l'espèce, il existait des motifs raisonnables de croire que les mesures conservatoires permettraient la sauvegarde des dossiers d'actifs.*

*Interprétation des lois — L'art. 14.03(1)(b) de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité viole la garantie énoncée à l'art. 8 de la Charte dans la mesure où il autorise l'émission de mesures conservatoires de la nature d'une saisie en l'absence de motifs raisonnables de croire que ces mesures permettront la sauvegarde des dossiers d'actifs — «Interprétation atténuée» de l'art. 14.03(1)(b) de façon à ne pas autoriser les mesures conservatoires de la nature d'une «saisie» lorsque le surintendant, ou son délégué, n'a pas de motifs raisonnables de croire qu'elles permettront la sauvegarde des dossiers d'actifs.*

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le surintendant associé des faillites a décidé de prendre possession des dossiers qu'administraient les requérants pour les confier à un gardien, jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition disciplinaire portant sur leur conduite et leur administration. Louis Drolet, un syndic de faillite, a fait l'objet de nombreuses plaintes de manquement professionnel déposées au Bureau du surintendant des faillites, à Québec. Pendant que l'enquête et l'audition disciplinaire avaient lieu, M. Drolet a proposé à M. Tremblay la création d'un nouveau syndic corporatif, Groupe G. Tremblay Syndics Inc. Il consentait à ce que sa licence de syndic de faillite soit suspendue pour une période d'un an. Sa proposition avait été acceptée, mais elle n'avait pas encore été approuvée par le surintendant

G. Tremblay. A subsequent audit revealed deficiencies in the manner in which some of the records had been handled, but these were not disclosed to Mr. Daviault, the Superintendent's delegate to decide the fate of Drolet's trustee licence, who subsequently ratified the 1994 agreement. On April 6, 1995 a disciplinary committee was formed to investigate Groupe G. Tremblay's administration and activities. As well, the RCMP began investigating the administration and activities of Mr. Drolet, Mr. Tremblay and Groupe G. Tremblay. On August 31 search warrants issued authorizing the seizure of 18 of Groupe G. Tremblay's records. The same day the applicants received a letter informing them of the Deputy Superintendent's decision to issue a direction to protect all the estates administered by Groupe G. Tremblay until the completion of the investigation and to entrust the estate records to a guardian. The direction was issued under paragraphs 14.03(1)(b) and (2)(b) which provide that where there is an investigation pursuant to paragraph 5(3)(e), the Superintendent may direct any person to take the necessary steps to preserve the records of estates.

The issues were: (1) whether the Deputy Superintendent's decision was a decision within *Federal Court Act*, section 18.1; (2) whether he had gone beyond the inherent limitations of the discretion conferred on him by section 14.03; (3) whether he had exercised that discretion for improper purposes, in bad faith or in an arbitrary, unfair or unreasonable manner; (4) whether he was required to comply with the rules of natural justice; (5) whether the seizure infringed the applicants' Charter, section 7 rights by depriving them of their liberty in a manner not in accordance with the principles of fundamental justice; (6) whether section 14.03 was contrary to Charter, section 7 because it was too vague; (7) whether the taking of possession was a seizure within Charter, section 8; (8) whether section 14.03 contravened the Charter, section 8 right to be secure against unreasonable search and seizure and, if so, whether this infringement was saved by section 1; and (9) what was the appropriate remedy.

*Held*, the applications should be allowed in part. *Bankruptcy and Insolvency Act*, paragraph 14.03(1)(b) is declared of no force or effect to the extent that it authorizes the taking of conservatory measures in the nature of a "seizure" where there are no reasonable grounds to believe that the measures will make it possible to "preserve" the records of estates. They were, in the instant case, reasonable grounds for the conservatory measures taken.

lorsque les dossiers ont été transférés au Groupe G. Tremblay. Il est ressorti d'une vérification ultérieure que le traitement de certains des dossiers avait présenté des lacunes, mais celles-ci n'ont pas été rapportées à M. Daviault, le délégué du surintendant chargé de rendre une décision quant à la licence de syndic du requérant, M. Drolet, qui a par la suite entériné l'entente de 1994. Le 6 avril 1995, un comité disciplinaire a été formé pour enquêter quant à l'administration et aux activités du Groupe G. Tremblay. De même, la GRC avait débuté des enquêtes sur l'administration et les activités de MM. Drolet et Tremblay et du Groupe G. Tremblay. Le 31 août, des mandats de perquisition autorisant la saisie de 18 dossiers du Groupe G. Tremblay ont été délivrés. Les requérants ont reçu le même jour une lettre préparée par le surintendant associé les informant de la décision qu'il avait prise d'émettre des instructions visant à protéger tous les actifs administrés par le Groupe G. Tremblay et ce, jusqu'à ce que se termine l'enquête en cours et à confier les dossiers d'actifs à un gardien. Les instructions de mesures conservatoires furent émises en vertu des alinéas 14.03(1)b) et 14.03(2)b), lesquels disposent que, dans le cadre d'une enquête tenue en vertu de l'alinéa 5(3)e), le surintendant peut donner instruction à quiconque de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des dossiers d'actifs.

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) la décision du surintendant associé constituait-elle une décision selon le sens donné à cette expression à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*?; 2) le surintendant associé a-t-il excédé sa juridiction en outrepassant les limites intrinsèques du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 14.03?; 3) a-t-il utilisé ce pouvoir discrétionnaire à des fins impropres, de mauvaise foi ou de façon arbitraire, injuste ou déraisonnable; 4) était-il tenu de respecter les règles de justice naturelle?; 5) la prise de possession contrevenait-elle à l'article 7 de la Charte en ce qu'elle portait atteinte à la liberté des requérants sans que ne soient respectés les principes de justice fondamentale?; 6) l'article 14.03 était-il contraire à l'article 7 de la Charte parce que trop vague et imprécis?; 7) la prise de possession constituait-elle une saisie ou une perquisition selon le sens donné à cette expression à l'article 8 de la Charte?; 8) l'article 14.03 était-il contraire à la garantie énoncée à l'article 8 de la Charte en matière de fouilles, perquisitions et saisies abusives et, dans l'affirmative, cette violation était-elle rachetée par le jeu de l'article premier?; 9) quelle était la réparation appropriée?

*Jugement*: les demandes doivent être accueillies en partie. L'alinéa 14.03(1)b) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* est inopérant dans la mesure où il autorise l'émission de mesures conservatoires de la nature d'une «saisie» en l'absence de motifs raisonnables de croire que ces mesures permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs. Il existait, en l'espèce, des motifs raisonnables de croire que les mesures conservatoires permettraient d'assurer la «sauvegarde» des dossiers d'actifs.

(1) The Deputy Superintendent's decision was a decision within the meaning of *Federal Court Act*, section 18.1. It had a final effect on the applicants' rights, because the seized records were administered by a representative of the Superintendent and could not, in all likelihood, be returned to them until the end of the disciplinary process. Moreover in most instances the administration of the seized records would probably be complete by the time the disciplinary process ended.

(2) The Deputy Superintendent did not exceed his jurisdiction in exercising his discretion. Given the seriousness of the alleged irregularities, the seizure was intended to ensure that debtors and creditors did not suffer any harm pending completion of the investigation. The sole purpose of the conservatory measures was to preserve estate records. Because of their fiduciary role, trustees must be as transparent as possible in administering the records entrusted to them. They manage the property of others for the benefit of all creditors. Once the relationship of trust had disintegrated, the Deputy Superintendent had no choice but to take possession of all the records. It was impossible to select certain records that the applicants could have continued to handle without jeopardizing the administration of property belonging to others. Such a decision was not unreasonable.

The power to "preserve" estates set out in section 14.03 was not used to "recover" estate records. The alleged actions endangered estates under the administration and control of the trustees, and conservatory measures were taken to prevent the occurrence of further misconduct.

The conservatory measures direction did not rescind Mr. Daviault's decision. While Mr. Daviault's decision concerned Mr. Drolet's conduct the seizure was necessitated by the misconduct of Mr. Tremblay and the corporate trustee that he headed. The events on which the two decisions were based occurred at two different times.

(3) The applicants will have an opportunity for a hearing as part of the disciplinary proceedings and they can raise all their defences during that hearing. In the meantime it was the Superintendent's duty to act quickly to protect estates. The applicants were given numerous opportunities to provide explanations of the misconduct alleged against them, but neglected to do so. They had only their own carelessness to blame.

(4) *Federal Court Act*, subsection 18.1(4) authorizes the Court to review findings of fact that are not supported by the evidence or that an assessment of the evidence as a

1) La décision du surintendant associé constituait une décision selon le sens donné à cette expression à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Elle affectait les droits des requérants de façon définitive en ce que les dossiers saisis étaient administrés par un représentant du surintendant et ne pouvaient vraisemblablement leur être remis qu'à la fin du processus disciplinaire. D'ailleurs, dans la plupart des cas, il est probable que l'administration des dossiers saisis sera complétée au moment où se terminera le processus disciplinaire.

2) Le surintendant associé n'a pas excédé sa compétence en exerçant son pouvoir discrétionnaire. Compte tenu de la gravité des irrégularités reprochées, la prise de possession visait à assurer que les débiteurs et créanciers ne subissent aucun préjudice en attendant que l'enquête en cours soit complétée. Les mesures conservatoires n'avaient de fin autre que la sauvegarde des dossiers d'actifs. Étant donné leur rôle de fiduciaire, les syndics doivent faire preuve de la plus grande transparence dans l'administration des dossiers qui leur sont confiés. Ils gèrent le bien d'autrui pour le bénéfice de l'ensemble des créanciers. Une fois le lien de confiance brisé, le surintendant associé n'avait d'autre choix que de prendre possession de l'ensemble des dossiers. Il lui est apparu impossible de choisir certains dossiers dans lesquels les requérants auraient pu continuer à occuper sans pour autant mettre en péril l'administration des biens d'autrui. Une telle décision n'était pas déraisonnable.

Le pouvoir «de sauvegarde» des actifs prévu à l'article 14.03 n'a pas été utilisé en l'espèce comme «récupération» de dossiers d'actifs. Les gestes reprochés mettaient en péril les actifs sous l'administration et le contrôle des syndics et c'est pour prévenir la survenance de nouveaux manquements que les mesures conservatoires ont été prises.

Les instructions pour mesures conservatoires n'ont pas révoqué la décision de M. Daviault. Alors que la décision de M. Daviault avait pour objet la conduite de M. Drolet, la saisie avait été rendue nécessaire en raison des manquements de M. Tremblay et du syndic corporatif à la tête duquel il était. Les faits qui sont à la base de ces deux décisions sont survenus à deux époques différentes.

3) Les requérants auront l'occasion d'avoir une audition dans le cadre de la procédure disciplinaire au cours de laquelle ils pourront faire valoir tous leurs moyens de défense. En attendant, il était du devoir du surintendant d'agir rapidement afin d'assurer la sauvegarde des actifs. À maintes reprises, les requérants ont eu l'occasion de fournir des explications sur les divers manquements reprochés, mais ils ont négligé d'y répondre. Ils ne peuvent que se plaindre de leur propre incurie.

4) Le paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* permet à la Cour de réviser les conclusions de faits lorsqu'elles ne sont pas supportées par la preuve ou lorsqu'

whole shows to be unreasonable. The evidence showed that the Deputy Superintendent had evidence of serious misconduct in their administration. In light of this evidence and the seriousness of the misconduct noted in various reports, the Deputy Superintendent's decision to take conservatory measures to protect the estates administered by the applicants was reasonable.

(5) Charter, section 7 guarantees the right not to be deprived of life, liberty or security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. Only the right to liberty could have been at issue herein. While the right to liberty includes the right to practice a profession, the issue did not arise herein because the conservatory measures ordered by the Superintendent did not affect the existence or validity of the applicants' trustee licence.

(6) The doctrine of vagueness is applicable under Charter, section 7 only if the sanction provided for in the provision may deprive someone of life, liberty or security of the person. The measures provided for in section 14.03 do not affect the right to practice a profession. In any event, paragraph 5(3)(e) and section 14.03 provide "sufficient guidance for legal debate". Although the Superintendent has the discretion to decide what conservatory measures are needed in each situation, the circumstances in which such measures may be taken and the goal to be achieved, namely preserving the records of estates, are specified. The doctrine of vagueness was inapplicable.

(7) Charter, section 8 provides that everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure. The essence of a seizure under section 8 is the taking of a thing from a person by a public authority without that person's consent. The taking of possession on September 1, 1995 was a "seizure" within the meaning given to that term in section 8. For a true waiver, the person purporting to consent must be possessed of the requisite informational foundation. The applicant Tremblay felt that he had no choice; he simply submitted to the requirements of the representatives of the Office of the Superintendent who appeared at his place of business accompanied by bailiffs. Moreover, they had been preceded that day by RCMP officers, who had search warrants issued by a justice of the peace. As Mr. Tremblay saw it, the search conducted by the representatives of the Office of the Superintendent came within the scope of the police operation of the same morning. He did not consent freely and voluntarily to the seizure thereby waiving the guarantee conferred on the applicants by section 8.

qu'une évaluation de la preuve dans son ensemble démontre que la conclusion est déraisonnable. La preuve a révélé que le surintendant associé avait la preuve de manquements graves dans leur administration. Compte tenu de cette preuve et de la gravité des manquements soulevés dans divers rapports, la décision du surintendant associé de prendre des mesures conservatoires efficaces pour sauvegarder les actifs sous l'administration des requérants était raisonnable.

5) L'article 7 de la Charte garantit aux sujets de droit qui peuvent en bénéficier qu'il ne sera porté atteinte à leur vie, à leur liberté et à leur sécurité qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. En l'espèce, il convenait de s'attarder seulement au droit à la liberté. Bien que le droit à la liberté inclue le droit d'exercer une profession, cette question ne se soulevait pas dans le présent dossier puisque les mesures conservatoires décrétées par le surintendant n'ont aucunement affecté l'existence et la validité de leur licence de syndic.

6) La théorie de l'imprécision trouve application à l'article 7 de la Charte que si la sanction prévue à cette disposition risque de porter atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Les mesures prévues à l'article 14.03 ne concernent pas le droit à l'exercice d'une profession. À tout événement, l'alinéa 5(3)e) et l'article 14.03 constituent «un guide suffisant pour donner lieu à un débat judiciaire». Bien que le surintendant ait la discrétion de décider quelles mesures conservatoires seront nécessaires dans chaque situation, les circonstances pouvant donner lieu à de telles mesures y sont énumérées ainsi que le but poursuivi, soit la sauvegarde des dossiers d'actifs. La théorie de l'imprécision ne pouvait, dans ces circonstances, trouver application.

7) L'article 8 de la Charte énonce que chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. Il y a saisie selon le sens donné à cette expression à l'article 8 lorsque les autorités prennent une chose appartenant à une personne sans son consentement. La prise de possession du 1<sup>er</sup> septembre 1995 constituait une «saisie» au sens de l'article 8. Pour qu'une renonciation soit réelle, la personne qui est sensée avoir donné son consentement doit disposer de tous les renseignements requis. Le requérant Tremblay a estimé ne pas avoir de choix; il s'est tout simplement plié aux exigences des représentants du Bureau du surintendant qui se sont présentés à sa place d'affaires accompagnés de huissiers. Par ailleurs, les représentants du Bureau du surintendant furent précédés, ce jour là, d'agents de la GRC qui eux détenaient des mandats de perquisition délivrés par un juge de paix. Pour M. Tremblay, la perquisition menée par les représentants du Bureau du surintendant s'inscrivait dans le cadre de l'opération policière menée en matinée. Il n'a pas consenti librement et volontairement à la saisie renonçant ainsi à la garantie que l'article 8 conférait aux requérants.

(8) The purpose of the set of provisions including sections 14.01, 14.02 and 14.03 is the supervision of trustees' administration and conduct. Parliament's primary aim was to protect third parties, whether debtors or creditors. Such rules were necessary because trustees act as fiduciaries and as such are responsible for administering property owned by others. The documents administered by trustees are, according to law, public documents. The expectation of privacy associated with documents produced in the course of operating a regulated business, is lower than the expectation of privacy associated with documents that are strictly personal and private. The balance to be struck between society's interests and the applicants' expectation of privacy, which in the circumstances was low, did not require a strict application of the criteria established by the Supreme Court of Canada in *Hunter et al. v. Southam Inc.* to determine whether a search and seizure was reasonable. It is necessary to strike a balance between the reasonable expectation of privacy and the seriousness of the intrusion resulting from the search or seizure. The reasonable grounds requirement will not be applicable when the case involves checks and inspections that a person in a regulated activity must expect or when it would be unjustified given the low degree of intrusion. Since this case involved a search of private premises that was not conducted as part of a regulatory inspection, the degree of intrusion was greater than it would be in a case involving a request for the production of documents. When conservatory measures involve a search or seizure within the meaning of Charter section 8, those measures cannot be taken unless there are reasonable grounds to believe that they will make it possible to "preserve" the records of estates. In so far as it authorizes conservatory measures in the nature of a "seizure" where there are no reasonable grounds to believe that the measures will make it possible to "preserve" the records of an estate, paragraph 14.03(1)(b) infringes the guarantee set out in Charter, section 8. That infringement was not saved by section 1, no evidence having been adduced in this regard.

(9) The appropriate remedy was to "read down" paragraph 14.03(1)(b) so that the conservatory measures in the nature of a "seizure" are not authorized unless the Superintendent or his delegate has reasonable grounds to believe that they will make it possible to "preserve" the records of estates. Reading down satisfied Parliament's legitimate concerns for effective law enforcement without offending the reasonable seizure requirement under Charter, section 8. Judicial review was available after the fact to verify the existence of reasonable grounds and that provides an adequate guarantee against an abuse of the

8) Les articles 14.01, 14.02 et 14.03 font partie d'un ensemble de dispositions qui ont essentiellement pour objet la surveillance de l'administration et de la conduite des syndics. Le législateur cherche avant tout à protéger les tiers, qu'ils soient débiteurs ou créanciers. La nature du rôle qu'exercent les syndics rend nécessaire l'existence de telles règles. En effet ceux-ci agissent à titre de fiduciaires et, à ce titre, ils sont chargés de l'administration des biens appartenant à autrui. Les documents sous l'administration des syndics sont de par la loi des documents publics. L'expectative de vie privée qui se rattache à de tels documents, à savoir des documents produits dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise réglementée, est moindre que celle qui se rattache à des documents de nature strictement personnelle et privée. L'équilibre recherché entre les intérêts sociaux et l'expectative de vie privée des requérants, qui dans un tel contexte est faible, ne requerrait pas l'application rigoureuse des critères établis par la Cour suprême du Canada dans *Hunter et autres c. Southam Inc.* pour déterminer si une perquisition et saisie était raisonnable. Il s'agit donc d'établir un équilibre entre l'expectative raisonnable de vie privée et la gravité de l'intrusion résultant de la saisie ou de la perquisition. L'exigence de motifs raisonnables sera inapplicable lorsqu'il s'agit de vérifications et inspections auxquelles une personne impliquée dans une activité réglementée doit raisonnablement s'attendre. De même, on se refusera à appliquer le critère lorsque son application serait injustifiée eu égard au faible degré d'intrusion. Puisqu'il s'agit, dans la présente affaire, d'une perquisition dans les locaux privés qui n'a pas été exécutée dans le cadre d'une inspection réglementaire, le degré d'intrusion était plus grand que par exemple dans le cas d'une demande de production de documents. Lorsque les mesures conservatoires impliquent une perquisition ou une saisie selon le sens donné à cette expression à l'article 8 de la Charte, elles ne peuvent avoir lieu sans des motifs raisonnables de croire qu'elles permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs. Pour autant qu'il autorise des mesures conservatoires de la nature d'une «saisie» en l'absence de motifs raisonnables de croire que celles-ci permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs, l'alinéa 14.03(1)(b) viole la garantie énoncée à l'article 8 de la Charte. Cette violation n'est pas rachetée par le jeu de l'article premier, aucune preuve n'ayant été présentée à cet égard.

9) La réparation appropriée dans les circonstances était d'accorder une «interprétation atténuée» de l'alinéa 14.03(1)(b) de façon à ne pas autoriser les mesures conservatoires de la nature d'une «saisie» lorsque le surintendant, ou son délégué, n'a pas de motifs raisonnables de croire qu'elles permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs. L'interprétation atténuée rencontrait les préoccupations légitimes du législateur d'une application efficace de la loi sans pour autant empiéter sur l'exigence d'une saisie non abusive garantie à l'article 8 de la Charte. L'existence de motifs raisonnables pourra être vérifiée

statutory power. In the case at bar, the Deputy Superintendent had reasonable grounds to believe that the conservatory measures would make it possible to "preserve" the records of estates. There was evidence of very serious misconduct which called for effective and prompt action to protect the estates of third parties.

dans le cadre d'un contrôle judiciaire après le fait, ce qui offre une garantie suffisante contre tout abus possible du pouvoir conféré par la loi. En l'espèce, le surintendant associé avait des motifs raisonnables de croire que les mesures conservatoires permettraient d'assurer la «sauvegarde» des dossiers d'actifs. La preuve au dossier faisait état de manquements très graves, lesquels commandaient une mesure efficace et prompte pour assurer la sauvegarde des actifs appartenant aux tiers.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2), ss. 5(3)(a) (as am. *idem*, s. 5), (c),(e), 10 (as am. *idem*, s. 7), 14.01 (as enacted *idem*, s. 9), 14.02 (as enacted *idem*), 14.03 (as enacted *idem*).  
*Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III.  
*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, 8, 12.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).  
*Tobacco Tax Act*, R.S.O. 1980, c. 502, s. 15.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*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; *Homex Realty and Development Co. Ltd. v. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 S.C.R. 1011; (1980), 116 D.L.R. (3d) 1; 13 M.P.L.R. 234; 33 N.R. 475; *Bunn v. Law Society of Manitoba* (1990), 63 Man.R. (2d) 210 (Q.B.); *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; *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; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; (1995), 125 D.L.R. (4th) 385; 99 C.C.C. (3d) 97; 17 C.E.L.R. (N.S.) 129; 41 C.R. (4th) 147; 30 C.R.R. (2d) 252; 183 N.R. 325; 82 O.A.C. 243; *R. v. Borden*, [1994] 3 S.C.R. 145; (1994), 92 C.C.C. (3d) 404; 33 C.R. (4th) 147; 24

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*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, 8, 12.  
*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).  
*Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2), art. 5(3)(a) (mod., *idem*, art. 5), (c),(e), 10 (mod., *idem*, art. 7), 14.01 (édicte, *idem*, art. 9), 14.02 (édicte, *idem*), 14.03 (édicte, *idem*).  
*Tobacco Tax Act*, R.S.O. 1980, ch. 502, art. 15.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 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; *Homex Realty and Development Co. Ltd. c. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011; (1980), 116 D.L.R. (3d) 1; 13 M.P.L.R. 234; 33 N.R. 475; *Bunn v. Law Society of Manitoba* (1990), 63 Man.R. (2d) 210 (B.R.); *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 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; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; (1995), 125 D.L.R. (4th) 385; 99 C.C.C. (3d) 97; 17 C.E.L.R. (N.S.) 129; 41 C.R. (4th) 147; 30 C.R.R. (2d) 252; 183 N.R. 325; 82 O.A.C. 243; *R. c. Borden*, [1994] 3 R.C.S. 145; (1994), 92 C.C.C. (3d) 404; 33 C.R. (4th) 147; 24



C.R.R. (2d) 51; 171 N.R. 1; *R. v. Nielsen*, [1988] 6 W.W.R. 1; (1988), 66 Sask. R. 293; 43 C.C.C. (3d) 548; 39 C.R.R. 147 (C.A.); *R. v. Fitzpatrick*, [1995] 4 S.C.R. 154; (1995), 129 D.L.R. (4th) 129; 65 B.C.A.C. 1; 102 C.C.C. (3d) 144; 18 C.E.L.R. (N.S.) 237; 43 C.R. (4th) 343; 32 C.R.R. (2d) 234; 188 N.R. 248; 106 W.A.C. 1; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; (1992), 93 D.L.R. (4th) 1; 92 CLLC 14,036; 10 C.R.R. (2d) 1; 139 N.R. 1; *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; (1988), 73 Nfld. & P.E.I.R. 13; 55 D.L.R. (4th) 503; 229 A.P.R. 13; 45 C.C.C. (3d) 244; 66 C.R. (3d) 348; 38 C.R.R. 301; 10 M.V.R. (2d) 1; 89 N.R. 249; *Johnson v. Ontario (Minister of Revenue)* (1990), 75 O.R. (2d) 558; 73 D.L.R. (4th) 661; 1 C.R.R. (2d) 293; 25 M.V.R. (2d) 78; 41 O.A.C. 129; 3 T.C.T. 5289 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Szczecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333; 25 Imm. L.R. (2d) 70; 170 N.R. 58 (F.C.A.).

## CONSIDERED:

*R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; (1988), 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 48 C.R.R. 1; 109 N.R. 81; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; (1984), 55 A.R. 291; 11 D.L.R. (4th) 641; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 27 B.L.R. 297; 14 C.C.C. (3d) 97; 2 C.P.R. (3d) 1; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; 84 DTC 6467; 55 N.R. 241; *Korponay v. Attorney General of Canada*, [1982] 1 S.C.R. 41; (1982), 132 D.L.R. (3d) 354; 65 C.C.C. (2d) 65; 26 C.R. (3d) 343; 44 N.R. 103; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; (1990), 65 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. (3d) 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 106 N.R. 161; 39 O.A.C. 161.

## REFERRED TO:

*Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 11 C.H.R.R. D/1; 89 CLLC 17,022; 100 N.R. 241; *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171; [1989] 2 W.W.R. 1; 30 B.C.L.R. (2d) 1; 34 Admin. L.R. 235; 41 C.R.R. 276 (B.C.C.A.); *Howard v. Architectural Inst. of B.C.* (1989), 40 B.C.L.R. (2d)

C.R.R. (2d) 51; 171 N.R. 1; *R. v. Nielsen*, [1988] 6 W.W.R. 1; (1988), 66 Sask. R. 293; 43 C.C.C. (3d) 548; 39 C.R.R. 147 (C.A.); *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154; (1995), 129 D.L.R. (4th) 129; 65 B.C.A.C. 1; 102 C.C.C. (3d) 144; 18 C.E.L.R. (N.S.) 237; 43 C.R. (4th) 343; 32 C.R.R. (2d) 234; 188 N.R. 248; 106 W.A.C. 1; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; (1992), 93 D.L.R. (4th) 1; 92 CLLC 14,036; 10 C.R.R. (2d) 1; 139 N.R. 1; *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; (1988), 73 Nfld. & P.E.I.R. 13; 55 D.L.R. (4th) 503; 229 A.P.R. 13; 45 C.C.C. (3d) 244; 66 C.R. (3d) 348; 38 C.R.R. 301; 10 M.V.R. (2d) 1; 89 N.R. 249; *Johnson v. Ontario (Minister of Revenue)* (1990), 75 O.R. (2d) 558; 73 D.L.R. (4th) 661; 1 C.R.R. (2d) 293; 25 M.V.R. (2d) 78; 41 O.A.C. 129; 3 T.C.T. 5289 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Szczecka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333; 25 Imm. L.R. (2d) 70; 170 N.R. 58 (C.A.F.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; (1988), 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 48 C.R.R. 1; 109 N.R. 81; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; (1984), 55 A.R. 291; 11 D.L.R. (4th) 641; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 27 B.L.R. 297; 14 C.C.C. (3d) 97; 2 C.P.R. (3d) 1; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; 84 DTC 6467; 55 N.R. 241; *Korponay c. Procureur général du Canada*, [1982] 1 R.C.S. 41; (1982), 132 D.L.R. (3d) 354; 65 C.C.C. (2d) 65; 26 C.R. (3d) 343; 44 N.R. 103; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; (1990), 65 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. (3d) 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 106 N.R. 161; 39 O.A.C. 161.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 11 C.H.R.R. D/1; 89 CLLC 17,022; 100 N.R. 241; *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171; [1989] 2 W.W.R. 1; 30 B.C.L.R. (2d) 1; 34 Admin. L.R. 235; 41 C.R.R. 276 (C.A.C.-B.); *Howard v. Architectural Inst. of B.C.* (1989), 40 B.C.L.R. (2d)

315; 39 Admin. L.R. 277; 47 C.R.R. 328 (S.C.); *Richardson v. Assn. of Prof. Engineers*, [1990] 1 W.W.R. 709; (1989), 41 B.C.L.R. (2d) 130 (S.C.); *Harvey v. Law Society of Newfoundland* (1992), 93 Nfld. & P.E.I.R. 339; 88 D.L.R. (4th) 487; 2 Admin. L.R. (2d) 306; 292 A.P.R. 339 (S.C.); *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281; (1993), 145 A.R. 104; [1993] 8 W.W.R. 287; 12 Alta. L.R. (3d) 305; 84 C.C.C. (3d) 203; 24 C.R. (4th) 47; 17 C.R.R. (2d) 297; 157 N.R. 321; 55 W.A.C. 104; *Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards, Re* (1985), 51 O.R. (2d) 509; 20 D.L.R. (4th) 156; 85 CLLC 14,033; 17 C.R.R. 78; 10 O.A.C. 11 (C.A.); *R. v. Ezzeddine (M.)* (1996), 183 A.R. 37; [1996] 6 W.W.R. 684; 38 Alta. L.R. (3d) 385 (Q.B.); *R. v. Grant*, [1993] 3 S.C.R. 223; [1993] 8 W.W.R. 257; 35 B.C.A.C. 1; 84 C.C.C. (3d) 173; 24 C.R. (4th) 1; 17 C.R.R. (2d) 269; 159 N.R. 161; 57 W.A.C. 1; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; (1990), 68 D.L.R. (4th) 568; 55 C.C.C. (3d) 530; 76 C.R. (3d) 283; 47 C.R.R. 151; [1990] 2 C.T.C. 103; 90 DTC 6243; 106 N.R. 385; 39 O.A.C. 385.

#### AUTHORS CITED

Garant, P. *Droit administratif*, vol. 1, 3<sup>e</sup> éd. Cowansville (Qué.): Yvon Blais, 1991.

APPLICATIONS for judicial review of the Deputy Superintendent of Bankruptcy's decision to seize records administered by the applicants and entrust them to a guardian until completion of an investigation and disciplinary hearing. Applications allowed only in so far as *Bankruptcy and Insolvency Act*, paragraph 14.03(1)(b) was declared of no force and effect to the extent that it authorizes the taking of conservatory measures in the nature of a "seizure" where there are no reasonable grounds to believe that the measures will make it possible to "preserve" the records of estates.

#### COUNSEL:

*Daniel Des Aulniers, Raymond Gagnon and Jean-Philippe Gervais* for applicants.  
*Robert Monette and Alain Lafontaine* for respondents and *mis-en-cause*.

#### SOLICITORS:

*Jolin, Fournier, Morisset, Sainte-Foy, Quebec and Gervais & Associés*, Montréal, for applicants.

315; 39 Admin. L.R. 277; 47 C.R.R. 328 (C.S.); *Richardson v. Assn. of Prof. Engineers*, [1990] 1 W.W.R. 709; (1989), 41 B.C.L.R. (2d) 130 (C.S.); *Harvey v. Law Society of Newfoundland* (1992), 93 Nfld. & P.E.I.R. 339; 88 D.L.R. (4th) 487; 2 Admin. L.R. (2d) 306; 292 A.P.R. 339 (C.S.); *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281; (1993), 145 A.R. 104; [1993] 8 W.W.R. 287; 12 Alta. L.R. (3d) 305; 84 C.C.C. (3d) 203; 24 C.R. (4th) 47; 17 C.R.R. (2d) 297; 157 N.R. 321; 55 W.A.C. 104; *Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards, Re* (1985), 51 O.R. (2d) 509; 20 D.L.R. (4th) 156; 85 CLLC 14,033; 17 C.R.R. 78; 10 O.A.C. 11 (C.A.); *R. v. Ezzeddine (M.)* (1996), 183 A.R. 37; [1996] 6 W.W.R. 684; 38 Alta. L.R. (3d) 385 (B.R.); *R. c. Grant*, [1993] 3 R.C.S. 223; [1993] 8 W.W.R. 257; 35 B.C.A.C. 1; 84 C.C.C. (3d) 173; 24 C.R. (4th) 1; 17 C.R.R. (2d) 269; 159 N.R. 161; 57 W.A.C. 1; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; (1990), 68 D.L.R. (4th) 568; 55 C.C.C. (3d) 530; 76 C.R. (3d) 283; 47 C.R.R. 151; [1990] 2 C.T.C. 103; 90 DTC 6243; 106 N.R. 385; 39 O.A.C. 385.

#### DOCTRINE

Garant, P. *Droit administratif*, vol. 1, 3<sup>e</sup> éd. Cowansville (Qué.): Yvon Blais, 1991.

DEMANDES de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le surintendant associé des faillites a décidé de prendre possession des dossiers qu'administraient les requérants pour les confier à un gardien, jusqu'à la fin d'une enquête et d'une audition disciplinaire. Les demandes doivent être accueillies en partie seulement, l'alinéa 14.03(1)(b) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* étant déclaré inopérant dans la mesure où il autorise l'émission de mesures conservatoires de la nature d'une «saisie» en l'absence de motifs raisonnables de croire que ces mesures permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs.

#### AVOCATS:

*Daniel Des Aulniers, Raymond Gagnon et Jean-Philippe Gervais* pour les requérants.  
*Robert Monette et Alain Lafontaine* pour les intimés et *mis-en-cause*.

#### PROCUREURS:

*Jolin, Fournier, Morisset, Sainte-Foy (Québec) et Gervais & Associés*, Montréal, pour les requérants.

*DeBlois & Associés, Québec, and Deputy Attorney General of Canada for respondents and mis-en-cause.*

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

TREMBLAY-LAMER J.:

## INTRODUCTION

- 1 This case raises the issue of whether section 14.03 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*<sup>1</sup> (BIA) is constitutional. That section authorizes the Superintendent, in certain expressly stated circumstances, to take the necessary steps to preserve the records of estates.
- 2 In the fall of 1995, in the exercise of that power, the Deputy Superintendent took possession of records administered by the applicants and entrusted them to a guardian until the completion of the investigation and disciplinary hearing into the applicants' conduct and administration.
- 3 These applications for judicial review relate to that taking of possession.

## THE FACTS

- 4 Louis Drolet is one of the applicants in application for judicial review No. T-1918-95. He began working as a trustee with Gingsberg, Gingras & Associés, a corporate trustee, on February 2, 1990. From 1991 to 1993, numerous complaints were made against him, primarily to the Office of the Superintendent of Bankruptcy in Québec. He was alleged to have committed improper acts in administering estate records, which is what led to the end of his association with Gingsberg, Gingras & Associés.
- 5 At that time, Ginette Trahan was the Official Receiver and Assistant Superintendent for the district of Québec. After receiving the complaints about Mr. Drolet's activities, she informed Marc Mayrand, the Deputy Superintendent (Policy, Programs and Standards). In view of the seriousness of the

*DeBlois & Associés, Québec, et le sous-procureur général du Canada pour les intimés et mis-en-cause.*

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE TREMBLAY-LAMER:

## INTRODUCTION

- 1 Le présent litige soulève la question de la constitutionnalité de l'article 14.03 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*<sup>1</sup> (ci-après LFI) qui, dans certaines circonstances expressément énumérées, permet au surintendant de prendre des mesures nécessaires pour la sauvegarde des dossiers d'actif.
- 2 C'est dans l'exercice de ce pouvoir que le surintendant associé prit possession, à l'automne 1995, des dossiers qu'administraient les requérants pour les confier à un gardien, jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition disciplinaire portant sur leur conduite et leur administration.
- 3 Cette prise de possession fait l'objet des présentes demandes de contrôle judiciaire.

## LES FAITS

- 4 M. Louis Drolet est l'un des requérants dans la demande de contrôle judiciaire n° T-1918-95. Il exerce la profession de syndic chez Gingsberg, Gingras & Associés, syndic corporatif, depuis le 2 février 1990. De 1991 à 1993, celui-ci fit l'objet de nombreuses plaintes lesquelles furent déposées principalement au Bureau du surintendant des faillites à Québec. On lui reproche des actes dérogatoires commis dans l'administration de dossiers d'actifs, ce qui cause la fin de son association avec la firme Gingsberg, Gingras & Associés.
- 5 M<sup>me</sup> Ginette Trahan était, à cette époque, séquestre officielle et surintendante adjointe pour le district de Québec. Suite à la réception des plaintes afférentes aux activités de M. Drolet, elle en informe le surintendant associé (politiques, programmes et normes), M<sup>c</sup> Marc Mayrand. Compte tenu de la gravité des

improper acts alleged against Mr. Drolet, the Deputy Superintendent announced that a disciplinary committee would be formed.

actes dérogatoires lui étant reprochés, le surintendant associé annonce la création d'un comité disciplinaire.

6 While the committee was considering his case, Mr. Drolet contacted the Deputy Superintendent to tell him of a plan to create a new corporate trustee. He submitted the proposal in order to settle the dispute associated with his disciplinary case. Mr. Drolet and Mr. Tremblay planned to work together for Groupe G. Tremblay Syndics Inc. (Groupe G. Tremblay). Mr. Drolet agreed to transfer all the records he had handled while working for Gingsberg, Gingras & Associés to the newly formed corporate trustee. Mr. Tremblay was to do the same with his own records. Mr. Drolet further agreed that his licence as a trustee in bankruptcy would be suspended for a period of one year, from September 1, 1994 to September 1, 1995.

6 Alors que ce comité procédait à l'analyse de son dossier, M. Drolet communique avec le surintendant associé afin de lui faire part d'un projet de création d'un nouveau syndic corporatif. Il soumet cette proposition afin que se règle le différend qui entoure son dossier disciplinaire. MM. Drolet et Tremblay se proposaient d'œuvrer ensemble pour le compte du Groupe G. Tremblay Syndics Inc. (ci-après le Groupe G. Tremblay). M. Drolet convenait de transférer à ce syndic corporatif nouvellement constitué tous les dossiers dans lesquels il avait occupé alors qu'il était au service de Gingsberg, Gingras & Associés. M. Tremblay devait faire de même avec ses propres dossiers. En outre, M. Drolet consentait à ce que sa licence de syndic de faillite soit suspendue pour une période d'un an débutant le 1<sup>er</sup> septembre 1994 et se terminant le 1<sup>er</sup> septembre 1995.

7 In September 1994, the proposal was finally accepted. An agreement was entered into with respect thereto by Mr. Drolet, Mr. Tremblay, the Deputy Superintendent and Gingsberg, Gingras & Associés. Although Mr. Tremblay had been audited in 1992, the Deputy Superintendent said he was satisfied that Mr. Tremblay was competent. To be fully executory, however, the agreement had to be approved by the Superintendent of Bankruptcy, Georges Redling (the Superintendent). To this end, the Deputy Superintendent filed a report with the Office of the Superintendent recommending that the agreement be ratified. On receiving the report and the recommendation, the Superintendent, under sections 14.01 [as enacted *idem*] and 14.02 [as enacted *idem*] of the BIA, delegated his powers, duties and functions in dealing with the matter to François Daviault, who was to hear the parties and render a decision on the trustee licence of the applicant Mr. Drolet.

7 C'est en septembre 1994 que la proposition est finalement acceptée. Elle fait l'objet d'une entente entre M. Drolet, M. Tremblay, le surintendant associé et la firme Gingsberg, Gingras & Associés. Bien qu'il ait fait l'objet d'une vérification en 1992, le surintendant associé se dit satisfait de la compétence de M. Tremblay. L'entente devait toutefois, pour devenir pleinement exécutoire, être approuvée par le surintendant des faillites, M. Georges Redling (ci-après le surintendant). À cette fin, le surintendant associé déposa, au bureau du surintendant, un rapport recommandant que soit entérinée ladite entente. Saisi de ce rapport et de cette recommandation, le surintendant, s'autorisant des articles 14.01 [édicte, *idem*] et 14.02 [édicte, *idem*] de la LFI, délégua ses fonctions et attributions relativement à cette question à M<sup>e</sup> François Daviault. Celui-ci devait entendre les parties et rendre une décision quant à la licence de syndic du requérant, M. Drolet.

8 Although, to become executory, the agreement had to be ratified subsequently by the Superintendent, or in this case his delegate, it was nevertheless applied as soon as it was concluded. Thus, records

8 Bien que, pour devenir exécutoire, elle devait être subséquemment entérinée par le surintendant, en l'espèce par son délégué, l'entente fut néanmoins appliquée dès sa conclusion. Ainsi, dès l'automne

began to be transferred to Groupe G. Tremblay in the fall of 1994. From that time on, the records administered by Groupe G. Tremblay were as follows: (1) records on which Mr. Drolet had worked while with Gingsberg, Gingras & Associés; (2) new records of Groupe G. Tremblay; (3) Québec records handled pursuant to Mr. Tremblay's personal licence; and (4) Montréal records handled pursuant to Mr. Tremblay's personal licence.

1994, s'amorça un transfert de dossiers à la faveur du Groupe G. Tremblay. Dès lors, les dossiers administrés par le Groupe G. Tremblay sont les suivants: (1) les dossiers dans lesquels M. Drolet avait œuvré alors qu'il était au service de Gingsberg, Gingras & Associés; (2) les nouveaux dossiers du Groupe G. Tremblay; (3) les dossiers de Québec sous la licence personnelle de M. Tremblay; et (4) les dossiers de Montréal sous la licence personnelle de M. Tremblay.

9 In October 1994, the Assistant Superintendent for the district of Québec, Ms. Trahan, decided to audit the Québec records handled pursuant to Mr. Tremblay's personal licence. Laurent Lachance, an auditor, was assigned to do the work. In spite of the deficiencies reported by the auditor, the Assistant Superintendent and the Deputy Superintendent decided not to say anything to Mr. Daviault, the delegate, before he rendered his decision.

9 En octobre 1994, la surintendante adjointe pour le district de Québec, M<sup>me</sup> Trahan, décide de procéder à la vérification des dossiers de Québec sous la licence personnelle de M. Tremblay. La tâche est confiée au vérificateur Laurent Lachance. Malgré les lacunes rapportées par le vérificateur, la surintendante adjointe et le surintendant associé décident de ne pas intervenir auprès du délégué M<sup>e</sup> Daviault avant qu'il ne rende sa décision.

10 By mid-March 1995, the new Assistant Superintendent for the district of Québec, Denis Gilbert, had already informed the Deputy Superintendent that numerous complaints had been filed against the corporate trustee Groupe G. Tremblay. The complaints referred not only to administrative deficiencies, such as slowness in issuing certificates of discharge, but also to much more serious misconduct.

10 Déjà, à la mi-mars 1995, le nouveau surintendant adjoint pour le district de Québec, M. Denis Gilbert, informe le surintendant associé du dépôt de nombreuses plaintes à l'égard du syndic corporatif Groupe G. Tremblay. Les plaintes font état non seulement des déficiences de nature administrative, tels la lenteur à émettre des certificats de libération mais aussi de manquements beaucoup plus graves.

11 On March 27, 1995, Mr. Daviault rendered his decision, at the end of which he ratified the September 1994 agreement.

11 Le 27 mars 1995, M<sup>e</sup> Daviault rend sa décision au terme de laquelle il entérine l'entente de septembre 1994.

12 On April 6, 1995, the Deputy Superintendent called a special meeting, at which, relying on paragraph 5(3)(e) of the BIA, he announced the formation of a committee to investigate Mr. Tremblay's administration of estates. The committee was also given the more general mandate to investigate Groupe G. Tremblay's administration and activities. It was in that context that the Office of the Superintendent first contacted François A. Gouin, a trustee. Subsequently, in May 1995, at a conference of the Canadian Insolvency Association, the Deputy Superintendent approached Mr. Gouin personally to discuss the same mandate.

12 Le 6 avril 1995, le surintendant associé convoque une réunion extraordinaire. Lors de cette réunion, s'autorisant de l'alinéa 5(3)e) de la LFI, le surintendant associé annonce la formation d'un comité d'enquête, lequel aura pour mandat d'enquêter relativement à l'administration d'actifs de M. Tremblay. Le comité reçoit également le mandat plus général d'enquêter quant à l'administration et aux activités du Groupe G. Tremblay. C'est dans ce contexte que le bureau du surintendant communique pour la première fois avec François A. Gouin, syndic. Puis, en mai 1995, à l'occasion d'une conférence de l'Association canadienne de l'insolvabilité, le surintendant

associé approche personnellement M. Gouin pour discuter de ce même mandat.

- 13 As well, in the weeks following the decision of the delegate, Mr. Daviault, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) began a number of investigations into the administration and activities of Mr. Drolet, Mr. Tremblay and Groupe G. Tremblay. Some of those investigations were initiated after the issuance of investigation mandates by the Office of the Superintendent.<sup>2</sup> The rest were begun at the initiative of the RCMP itself, which was acting in response to complaints it had received from debtors and creditors involved in the records managed by the applicants.
- 14 Throughout August 1995, the auditor, Mr. Lachance, audited Groupe G. Tremblay's records. The investigation corroborated the information that had already been gathered, which showed that serious offences had been committed.
- 15 On August 28, 1995, the auditor submitted his report on Groupe G. Tremblay's administration to his superiors. The report recounted all the disturbing facts that he had noted in the audit, namely: misappropriation of funds, estates that had not been realized or had been realized at a very low price, misrepresentations to the courts and the Official Receiver and the preparation of false statutory documents.
- 16 On August 31, 1995, RCMP officers submitted a number of informations to Judge Choquette of the Court of Quebec, Penal Division, in order to obtain search warrants. Judge Choquette issued the warrants the same day. He authorized the officers to seize eighteen (18) of Groupe G. Tremblay's records.<sup>3</sup> The search took place the next morning.
- 17 The same day, the applicants received a letter prepared by the Deputy Superintendent informing them of the decision he had made, based on a progress report (by the auditor, Mr. Lachance), to issue a direction to protect all the estates administered by
- De même, dans les semaines qui suivent la décision du délégué, M<sup>e</sup> Daviault, la Gendarmerie royale du Canada (ci-après la GRC) débute plusieurs enquêtes sur l'administration et les activités de MM. Drolet et Tremblay et du Groupe G. Tremblay. Certaines de ces enquêtes sont amorcées suite à l'émission de mandats d'enquête par le bureau du surintendant<sup>2</sup>. Les autres le sont de l'initiative même de la GRC qui donne alors suite aux plaintes qu'elle a reçues de débiteurs et de créanciers impliqués dans les dossiers gérés par les requérants.
- Tout au long du mois d'août 1995, le vérificateur, M. Lachance, procède à la vérification des dossiers du Groupe G. Tremblay. L'enquête corrobore l'information déjà recueillie à l'effet que des infractions graves ont été commises.
- Le 28 août 1995, le vérificateur remet à ses supérieurs son rapport sur l'administration du Groupe G. Tremblay. Ce rapport relate la totalité des éléments inquiétants qu'il a constatés dans le cadre de sa vérification soit: des appropriations de fonds, des actifs non réalisés ou réalisés à vil prix, des fausses représentations aux tribunaux ainsi qu'au séquestre officiel et la préparation de faux documents statutaires.
- Le 31 août 1995, des agents de la GRC soumettent différentes dénonciations au juge Choquette de la Cour du Québec, chambre pénale. Ceux-ci cherchent alors à obtenir l'émission de mandats de perquisition. Le juge Choquette délivre ces mandats le même jour. Il les autorise à saisir dix-huit (18) des dossiers du Groupe G. Tremblay<sup>3</sup>. La perquisition eut lieu en matinée le lendemain.
- Les requérants reçoivent le même jour une lettre préparée par le surintendant associé les informant de la décision qu'il a prise, sur la foi d'un rapport intérimaire (celui du vérificateur, M. Lachance), d'émettre des instructions visant à protéger tous les

Groupe G. Tremblay until the completion of the investigation under way. Notices that conservatory measures had been directed were sent the same day to, *inter alia*, trustees in bankruptcy in the Québec region, financial institutions with which Groupe G. Tremblay did business, Bell Canada and Canada Post. The recipients of the notices were told that the estate records formerly administered by Groupe G. Tremblay would now be administered by François A. Gouin, trustee.

actifs administrés par le Groupe G. Tremblay et ce, jusqu'à ce que se termine l'enquête en cours. Des avis d'instructions de mesures conservatoires sont envoyés la même journée, notamment aux syndic de faillite de la région de Québec, aux institutions financières avec lesquelles le Groupe G. Tremblay faisait affaires, à Bell Canada ainsi qu'à la Société canadienne des postes. Les destinataires de ces envois sont informés du fait que les dossiers d'actifs auparavant administrés par le Groupe G. Tremblay le seront dorénavant par François A. Gouin, syndic.

18 The direction for conservatory measures was issued by Deputy Superintendent Mayrand under paragraphs 14.03(1)(b) and 14.03(2)(b) of the BIA, which provide that where an investigation is being made pursuant to paragraph 5(3)(e) of the BIA, the Superintendent may direct any person to take the necessary steps to preserve the records of estates.

18 Les instructions de mesures conservatoires furent émises par le surintendant associé, M<sup>e</sup> Mayrand en vertu des alinéas 14.03(1)b) et 14.03(2)b) de la LFI, lesquels disposent que, dans le cadre d'une enquête tenue en vertu de l'alinéa 5(3)e) de la LFI, le surintendant peut donner instruction à quiconque de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des dossiers d'actifs.

19 The Deputy Superintendent has admitted that he thought the BIA did not require him to obtain judicial authorization before taking possession of the records. Given the seriousness of the alleged misconduct and the search conducted that morning by the RCMP officers, he considered it reasonable to take possession of all of Groupe G. Tremblay's records.

19 Le surintendant associé admet avoir jugé que la LFI ne l'obligeait aucunement à obtenir une autorisation judiciaire avant de procéder à la prise de possession. Compte tenu de la gravité des manquements reprochés ainsi que de la perquisition menée en matinée par les agents de la GRC, la prise de possession de l'ensemble des dossiers du Groupe G. Tremblay lui paraissait raisonnable.

#### RELEVANT STATUTORY PROVISIONS

#### LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

20 The relevant statutory provisions for the purposes of the case at bar are all found in the BIA. They are as follows:

20 Les dispositions législatives pertinentes aux fins des présentes figurent toutes à la LFI. Elles sont les suivantes:

5. . . .

5. . . .

(3) The Superintendent shall, without limiting the authority conferred by subsection (2),

(3) Le surintendant, sans que soit limitée l'autorité que lui confère le paragraphe (2):

(a) receive applications for licences to act as trustees under this Act and issue licences to persons whose applications have been approved;

a) reçoit les demandes de licences autorisant l'exercice des fonctions de syndic dans le cadre de la présente loi et délivre les licences aux personnes dont les demandes ont été approuvées;

. . .

. . .

(c) where not otherwise provided for, require the deposit of one or more continuing guaranty bonds as

c) lorsqu'il n'y est pas autrement pourvu, exige le dépôt d'un ou de plusieurs cautionnements continus pour

security for the due accounting of all property received by trustees and for the due and faithful performance by them of their duties in the administration of estates to which they are appointed, in such amount as the Superintendent may determine, which amount may be increased or decreased as he may deem expedient, and the security shall be in a form satisfactory to the Superintendent and may be enforced by the Superintendent for the benefit of the creditors;

...

(e) from time to time make or cause to be made such inspection or investigation of estates as he may deem expedient and for the purpose of the inspection or investigation the Superintendent or any person appointed by him for the purpose shall have access to and the right to examine all books, records, documents and papers pertaining or relating to any estate;

(f) receive and keep a record of all complaints from any creditor or other person interested in any estate and make such specific investigations with regard to such complaints as the Superintendent may determine; and

(g) examine trustees' accounts of receipts and disbursements and final statements.

...

**14.01** (1) The Superintendent, after making or causing to be made an investigation into the conduct of a trustee, may, where it is in the public interest to do so,

(a) cancel the licence of a trustee;

(b) suspend the licence of a trustee; or

(c) place such conditions or limitations on the licence of a trustee as the Superintendent considers appropriate.

(2) The Superintendent may delegate by written instrument, on such terms and conditions as are therein specified, any or all of the Superintendent's powers, duties and functions under paragraphs (1)(a) to (c) 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

garantir qu'il sera dûment rendu compte de tous les biens reçus par les syndics et assurer l'exécution régulière et fidèle de leurs fonctions dans l'administration des actifs auxquels ils sont commis, au montant qu'il peut fixer et qui est susceptible de l'augmentation ou de la diminution qu'il peut juger opportune; le cautionnement doit être en une forme satisfaisante au surintendant qui peut l'exécuter au profit des créanciers;

...

e) effectuée ou fait effectuer les investigations ou les enquêtes, au sujet des actifs, qu'il peut juger opportunes et, aux fins de celles-ci, le surintendant, ou toute personne qu'il nomme à cet effet, a accès à tous livres, registres, documents et papiers se rattachant ou se rapportant à un actif, et a droit de les examiner;

f) reçoit et note toutes les plaintes émanant d'un créancier ou d'une autre personne intéressée dans un actif, et effectuée, au sujet de ces plaintes, les investigations précises qu'il peut déterminer;

g) examine les comptes de recettes et de débours et les états définitifs des syndics.

...

**14.01** (1) Après avoir tenu ou fait tenir une enquête sur la conduite du syndic, le surintendant peut, lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire, prendre telle des mesures suivantes: suspendre ou annuler la licence d'un syndic ou encore la soumettre aux conditions ou restrictions qu'il juge nécessaires.

(2) Le surintendant peut, par écrit et aux conditions qu'il précise dans cet écrit, déléguer l'une ou l'autre ou l'ensemble des mesures et des attributions que lui confèrent respectivement le paragraphe (1) 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 syndics en général, en aviser tous les syndics 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



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 set out in paragraphs 14.01(1)(a) to (c), 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.

(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 ninety days after the conclusion of the hearing and may, where the Superintendent considers it in the public interest to do so, be made public after the decision has been given to the trustee.

(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 Court Act*.

**14.03** (1) The Superintendent may, for the protection of an estate in the circumstances referred to in subsection (2),

(a) direct any person to deal with the property of the estate described in the direction in accordance with the terms of the direction;

(b) direct any person to take such steps as the Superintendent may deem necessary to preserve the records of the estate; and

(c) direct a bank or other depository not to pay out funds on deposit to the credit of the estate except in accordance with the direction.

son exercice, tout syndic 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 syndic 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) Le dossier de l'audition comprend l'avis visé 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 faisant suite à l'audition, assortie de ses motifs, est rendue par écrit et remise au syndic au plus tard quatre-vingt-dix jours après la clôture de l'audition. Le surintendant, s'il l'estime dans l'intérêt public, peut rendre publique la décision après sa remise au syndic.

(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 la Cour fédérale*.

**14.03** (1) Le surintendant peut, pour assurer la sauvegarde d'un actif dans les circonstances visées au paragraphe (2), donner instruction:

a) à quiconque de s'occuper des biens de cet actif, visés dans les instructions, conformément aux modalités qui y sont indiquées;

b) à quiconque de prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la sauvegarde des dossiers de l'actif;

c) à une banque ou autre dépositaire de ne faire aucun paiement sur les fonds déposés au crédit de cet actif, si ce n'est conformément à ces instructions.

(2) The circumstances in which the Superintendent is authorized to exercise the powers set out in subsection (1) are where

- (a) an estate is left without a trustee by the death, removal or incapacity of the trustee;
- (b) the Superintendent makes or causes to be made any investigation pursuant to paragraph 5(3)(e);
- (c) the Superintendent exercises any of the powers set out in section 14.01; or
- (d) the fees referred to in subsection 13.2(2) have not been paid in respect of the trustee's licence.

(3) A direction given pursuant to subsection (1)

- (a) shall state the statutory authority pursuant to which the direction is given;
- (b) is binding on the person to whom it is given; and
- (c) is, in favour of the person to whom it is given, conclusive proof of the facts set out therein.

(4) A person who complies with a direction given pursuant to subsection (1) is not liable for any act done by the person only to comply with the direction.

## ISSUES

Administrative law issues:

1. Did the Deputy Superintendent exceed his jurisdiction by going beyond the inherent limitations of the discretion conferred on him by section 14.03 of the BIA?
2. Did he exercise that discretion for improper purposes, in bad faith or in an arbitrary, unfair or unreasonable manner?
3. Was he required to comply with the rules of natural justice?

Charter [*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]] issues:

(2) Le surintendant peut exercer les pouvoirs visés au paragraphe (1) dans les circonstances suivantes:

- a) le décès, la destitution ou l'incapacité du syndic responsable de l'actif;
- b) la tenue par lui de l'enquête prévue à l'alinéa 5(3)e);
- c) l'exercice par lui des pouvoirs visés à l'article 14.01;
- d) le défaut de paiement de droits prévus au paragraphe 13.2(2) à l'égard de la licence du syndic.

(3) Les instructions énoncent la disposition législative conformément à laquelle elles sont données, lient leur destinataire et font pleinement foi de leur contenu en faveur de leur destinataire.

(4) Quiconque obtempère aux instructions données en application du paragraphe (1) échappe à toute responsabilité pour les actes posés dans le seul but de s'y conformer.

## LES QUESTIONS EN LITIGE

Les questions de droit administratif:

1. Le surintendant associé a-t-il excédé sa juridiction en outrepassant les limites intrinsèques du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 14.03 de la LFI?
2. A-t-il utilisé ce pouvoir discrétionnaire à des fins impropres, de mauvaise foi ou de façon arbitraire, injuste ou déraisonnable?
3. Était-il tenu de respecter les règles de justice naturelle?

Les questions de Charte [*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]]:

1. Did the taking of possession on September 1, 1995 infringe section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by depriving the applicants Drolet and Tremblay of their liberty in a manner not in accordance with the principles of fundamental justice?

2. Is section 14.03 of the BIA contrary to section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* because it is too vague?

3. Was the taking of possession on September 1, 1995 a search or seizure within the meaning of section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

4. Was the taking of possession on September 1, 1995 an unreasonable seizure and hence constitutionally prohibited by section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

5. Is section 14.03 of the BIA contrary to the guarantee set out in section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*? If so, is this infringement saved by section 1?

## ANALYSIS

### A. PRELIMINARY ISSUE

21 The respondents began by arguing that the “direction for conservatory measures” issued by the Deputy Superintendent on September 1, 1995 was not a decision within the meaning given to that term in section 18 of the *Federal Court Act*.<sup>4</sup> In the respondents’ submission, it was not a measure that had a final effect on the applicants’ rights and was binding on the parties.

22 The rule being relied on in this regard was formulated by the Federal Court of Appeal in *Szcezecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*.<sup>5</sup> In that case, the Court, *per* Létourneau J.A., held that unless there are special circumstances, there should not be any immediate judicial review of an interlocutory decision. The decisions in respect of

1. La prise de possession du 1<sup>er</sup> septembre 1995 contrevient-elle à l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qu’elle porte atteinte à la liberté des requérants Drolet et Tremblay sans que ne soient respectés les principes de justice fondamentale?

2. L’article 14.03 de la LFI est-il contraire à l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce que trop vague et imprécis?

3. La prise de possession du 1<sup>er</sup> septembre 1995 constitue-t-elle une saisie ou une perquisition au sens de l’article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

4. La prise de possession du 1<sup>er</sup> septembre 1995 constitue-t-elle une saisie abusive constitutionnellement interdite par l’article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

5. L’article 14.03 de la LFI est-il contraire à la garantie énoncée à l’article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*? Dans l’affirmative, cette violation est-elle rachetée par le jeu de l’article premier?

## ANALYSE

### A. QUESTION PRÉLIMINAIRE

21 Les intimés soumettent tout d’abord que les «instructions de mesures conservatoires» émises le 1<sup>er</sup> septembre 1995 par le surintendant associé ne constituent pas une décision selon le sens donné à cette expression à l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.<sup>4</sup> Il ne s’agit pas, de l’avis des intimés, d’une mesure qui affecte les droits des requérants de façon définitive et qui lie les parties.

22 À cet égard, la règle invoquée est celle qui fut formulée par la Cour d’appel fédérale à l’occasion de l’arrêt *Szcezecka c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*.<sup>5</sup> Dans ce dernier arrêt, la Cour, sous la plume du juge Létourneau, décida que, sauf circonstances spéciales, il ne doit pas y avoir de révision judiciaire immédiate d’un jugement interlocutoire.

which judicial review is available are those that make a final ruling on the merits of a case.

- 23 In my view, the Deputy Superintendent's decision was not an interlocutory decision within the meaning that the courts have given that term. It was not a decision made in the course of an action by an administrative tribunal. It was a decision that had a final effect on the applicants' rights, because the seized records were administered by a representative of the Superintendent and could not, in all likelihood, be returned to them until the end of the disciplinary process. Moreover, in most instances, the administration of the seized records will probably be complete by the time the disciplinary process ends. For these reasons, it seems to me that the *Szczeka*<sup>6</sup> rule is not applicable to this case.

## B. ADMINISTRATIVE LAW ISSUES

### 1. Excess of jurisdiction

- 24 The applicants submitted that the decision to initiate an investigation into a trustee's administration (paragraph 5(3)(e) BIA) and the decision to issue a direction for conservatory measures (paragraphs 14.03(1)(b) and 14.03(2)(b) BIA) are decisions that fall within the Superintendent's discretion. The courts have consistently held that a discretion is never absolute. In the case at bar, the Deputy Superintendent's decision to issue a direction for conservatory measures was contrary to the three legal limitations on any discretion.

- 25 According to the applicants, the Deputy Superintendent exercised his discretion for improper purposes, because his decision was intended not to preserve estate records but rather to permanently and irrevocably prevent the applicant Mr. Drolet from working as a trustee. If the Superintendent's objective was really to preserve estate records, why did he take possession of all the records administered by Groupe G. Tremblay, without exception?

cutoire. Les décisions à l'égard desquelles il y a ouverture à contrôle judiciaire sont celles qui adju- gent sur le mérite d'une cause de façon définitive.

- 23 La décision du surintendant associé n'est pas, à mon avis, une décision interlocutoire selon le sens donné à cette expression par la jurisprudence. Il ne s'agit pas d'une décision rendue en cours d'instance par un tribunal administratif. Il s'agit d'une décision qui affecte les droits des requérants de façon définitive en ce que les dossiers saisis furent administrés par un représentant du surintendant et ne pouvaient vraisemblablement leur être remis qu'à la fin du processus disciplinaire. D'ailleurs, dans la plupart des cas, probablement, l'administration des dossiers saisis sera complétée au moment où se terminera le processus disciplinaire. Pour ces motifs, il m'apparaît que la règle de l'arrêt *Szczeka*<sup>6</sup> ne peut trouver application dans la présente affaire.

## B. LES QUESTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF

### 1. Excès de compétence

- 24 Les requérants soumettent que la décision de commencer une enquête sur l'administration d'un syndic (alinéa 5(3)e de la LFI) et celle d'émettre des instructions de mesures conservatoires (alinéas 14.03(1)b et 14.03(2)b de la LFI) sont des décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du surintendant. Or, il est de jurisprudence constante qu'un pouvoir de nature discrétionnaire n'est jamais absolu. En l'espèce, la décision du surintendant associé d'émettre des instructions de mesures conservatoires était contraire aux trois limites légales que connaît tout pouvoir de nature discrétionnaire.

- 25 Le surintendant associé aurait usé de sa discrétion à des fins impropres en ce que sa décision visait non pas la sauvegarde de dossiers d'actifs mais plutôt à retirer de façon définitive et irrémédiable au requérant, M. Drolet, toute possibilité d'œuvrer comme syndic. Si l'objectif du surintendant était réellement la sauvegarde de dossiers d'actifs, alors pourquoi a-t-il pris possession de tous les dossiers administrés par le Groupe G. Tremblay sans distinction?

- 26 The applicants further submitted that a direction for conservatory measures can be issued only to preserve future estate records. The “preservation power” set out in section 14.03 of the BIA can, by definition, be exercised only to prevent an imminent, future threat to an estate. In so far as an act has already been done, it is no longer a question of “preserving” estate records, but rather of “recovering” estates because of past actions or misconduct.
- 26 De plus, toujours selon les requérants, des instructions de mesures conservatoires ne peuvent être émises que pour la sauvegarde de dossiers d’actifs futurs. Le «pouvoir de sauvegarde» énoncé à l’article 14.03 de la LFI ne peut, par définition, s’exercer que pour prévenir une menace imminente et future à un actif. Dans la mesure où un acte a déjà été posé, il n’est plus question de «sauvegarde» des dossiers d’actifs, mais plutôt de «récupération» d’actifs en raison de gestes ou de manquements passés.
- 27 Moreover, the applicants argued that his decision was made in bad faith. Not only did the Deputy Superintendent, without reason, deem it appropriate to take greater exceptional measures than had even been taken before, but he applied those measures in an excessive manner.
- 27 En outre, sa décision aurait été prise de mauvaise foi. Non seulement le surintendant associé a-t-il, sans raison, jugé opportun de prendre avantage des mesures exceptionnelles jusque-là jamais appliquées, mais il les a utilisées de façon démesurée.
- 28 Finally, the applicants submitted that the Superintendent’s decision was unfair, arbitrary and discriminatory. While he claimed to have made it on the basis of the “progress” report prepared by the auditor, Mr. Lachance, the evidence showed that his actions had in fact been planned for a long time.
- 28 Enfin, la décision du surintendant serait injuste, arbitraire et discriminatoire. Alors qu’il prétend avoir pris sa décision sur la base du rapport «intérimaire» préparé par le vérificateur Lachance, la preuve démontre qu’il s’agissait en fait d’un geste planifié longtemps.
- 29 As for the respondents, they argued that since the Deputy Superintendent simply applied the principles found in paragraph 5(3)(e) and section 14.03 of the BIA, he in no way exceeded his jurisdiction. The Deputy Superintendent exercised his discretion in an appropriate manner, that is, within the limits set out in the BIA.
- 29 Quant aux intimés, ils soumettent que le surintendant associé, puisqu’il n’a fait qu’appliquer les principes qui ressortent de l’alinéa 5(3)e) et de l’article 14.03 de la LFI, n’a aucunement excédé sa compétence. Le surintendant associé a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée, c’est-à-dire à l’intérieur des limites prévues par la LFI.
- 30 I agree with the applicants that the statutory discretion exercised by the Superintendent is not absolute. The courts have held on numerous occasions that every discretion is subject to certain general legal limitations.<sup>7</sup> For example, it is established that a discretion cannot be used for improper purposes that are contrary to the applicable legislation. Furthermore, a discretion cannot be exercised in bad faith or in an arbitrary, unfair or unreasonable manner.
- 30 Je suis d’accord avec les requérants que l’exercice par le surintendant du pouvoir discrétionnaire prévu par la loi n’est pas absolu. La jurisprudence a, en de maintes occasions, reconnu que tout pouvoir discrétionnaire est assujéti à certaines limites légales générales<sup>7</sup>. Ainsi, il est établi qu’un tel pouvoir ne peut être utilisé à des fins impropres non conformes à la loi. De même, ce pouvoir ne peut être exercé de mauvaise foi ou de façon arbitraire, injuste ou déraisonnable.
- 31 As noted by Lamer J. (as he then was) in *Slaight Communications*:<sup>8</sup>
- 31 Comme l’affirme le juge Lamer (il était alors juge puiné) dans l’arrêt *Slaight Communications*<sup>8</sup>:

Parliament cannot have intended to authorize such an unreasonable use of the discretion conferred by it. A discretion is never absolute, regardless of the terms in which it is conferred. This is a long-established principle. H. W. R. Wade, in his text titled *Administrative Law* (4th ed. 1977), says the following at pp. 336-37:

For more than three centuries it has been accepted that discretionary power conferred upon public authorities is not absolute, even within its apparent boundaries, but is subject to general legal limitations. These limitations are expressed in a variety of different ways, as by saying that discretion must be exercised reasonably and in good faith, that relevant considerations only must be taken into account, that there must be no malversation of any kind, or that the decision must not be arbitrary or capricious. (Emphasis added.)

32 What is the situation in the case at bar? Did the Deputy Superintendent disregard the general legal limitations to which he was subject in exercising his discretion? I do not think so.

33 Section 14.03 authorizes the Superintendent to take conservatory measures for the protection of bankruptcy estates. Given the seriousness of the irregularities alleged against the applicants, the taking of possession was intended to ensure that debtors and creditors did not suffer any harm pending the completion of the investigation under way.

34 In these circumstances, I cannot conclude that the conservatory measures ordered by the Deputy Superintendent had any purpose other than preserving estate records.

35 As for the argument that he should not have taken possession of all the records, when the situation had become urgent, I have difficulty seeing how he could have sorted through them and decided which records he could have left to be administered by the applicants. It must be recalled that what was at issue was their ability to fulfil their responsibilities as trustees with integrity. Because of their fiduciary role, trustees must be as transparent as possible in administering the records entrusted to them. They manage the property of others for the benefit of all creditors, and this is true for each record of a bank-

Le Parlement ne peut pas avoir eu l'intention d'autoriser un usage si déraisonnable de la discrétion qu'il a conférée. Une discrétion, indépendamment des termes par lesquels elle est conférée, n'est jamais absolue. Il s'agit d'un principe reconnu depuis fort longtemps. H. W. R. Wade, dans son traité intitulé *Administrative Law* (4<sup>e</sup> éd. 1977), s'exprime ainsi aux pp. 336 et 337:

[TRADUCTION] Il est reconnu depuis plus de trois siècles que le pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités publiques n'est pas absolu, même à l'intérieur de ses limites bien définies, mais qu'il est assujéti à des limites légales générales. Ces limites sont exprimées de plusieurs façons différentes: on dit par exemple que le pouvoir discrétionnaire doit être exercé de manière raisonnable et de bonne foi, qu'il ne faut tenir compte que des considérations pertinentes, qu'il ne doit y avoir absolument aucune malversation, ou que la décision ne doit pas être le fruit de l'arbitraire ou du caprice. (Je souligne.)

Qu'en est-il dans la présente affaire? Le surintendant associé a-t-il passé outre aux limites légales générales auxquelles il était assujéti dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire? Je ne le crois pas. 32

L'article 14.03 permet au surintendant de prendre des mesures conservatoires afin d'assurer la protection des actifs de faillite. Compte tenu de la gravité des irrégularités reprochées aux requérants, la prise de possession visait à assurer que les débiteurs et créanciers ne subissent aucun préjudice en attendant que l'enquête en cours soit complétée. 33

Dans ces circonstances, il m'est impossible de conclure que les mesures conservatoires décrétées par le surintendant associé avaient une fin autre que la sauvegarde des dossiers d'actifs. 34

Quant à l'argument qu'il n'aurait pas dû prendre possession de la totalité des dossiers, au moment où la situation est devenue impérieuse, il m'est difficile de voir comment celui-ci aurait pu faire un tri et décider quels dossiers il aurait pu laisser sous l'administration des requérants. Faut-il rappeler que c'est leur capacité de s'acquitter de leur responsabilité de syndic avec intégrité qui était en jeu. Étant donné leur rôle de fiduciaire, les syndics doivent faire preuve de la plus grande transparence dans l'administration des dossiers qui leur sont confiés. Ils gèrent le bien d'autrui pour le bénéfice de l'ensemble 35

ruptcy. Once the relationship of trust had broken down, the Deputy Superintendent had no choice but to take possession of all the records. Given the seriousness of the alleged misconduct, it seemed impossible to him to select certain records that the applicants could have continued to handle without jeopardizing the administration of property belonging to others. I cannot conclude that such a decision was unreasonable.

36 As for the conservatory measures involving Bell Canada and Canada Post, since they were cancelled a few days after they were taken, this Court no longer has to consider their validity and thus determine whether taking them was consistent with the power conferred by the BIA.

37 Moreover, I do not accept the argument that the power “to preserve” estates set out in section 14.03 was used in this case to “recover” estate records. The alleged actions endangered estates under the administration and control of the trustees, and it was precisely to prevent the occurrence of further misconduct that the conservatory measures were taken.

38 The applicants also submitted that, for all practical purposes, the direction for conservatory measures of September 1, 1995 rescinded the decision of the delegate, Mr. Daviault. According to the applicants, by ordering that possession be taken of all of Groupe G. Tremblay’s records, the Deputy Superintendent made it impossible to implement Mr. Daviault’s decision. By taking possession of the records, the Deputy Superintendent prevented the applicant Mr. Drolet from resuming his activities as a trustee in bankruptcy as planned. It should be recalled that the suspension of Mr. Drolet’s licence was to end on September 1, 1995. The decision of the delegate, Mr. Daviault, was binding on Deputy Superintendent Mayrand. The applicants argued that because the Deputy Superintendent disregarded that decision, his exercise of the power to issue a direction for conservatory measures was unlawful.

39 In my view, this argument carries no weight. The decision of the delegate, Mr. Daviault, and that

des créanciers et ce, dans chaque dossier de faillite. Une fois le lien de confiance brisé, le surintendant associé n’avait d’autre choix que de prendre possession de l’ensemble des dossiers. Étant donné la gravité des manquements reprochés, il lui est apparu impossible de choisir certains dossiers dans lesquels les requérants auraient pu continuer à occuper sans pour autant mettre en péril l’administration des biens d’autrui. Je ne peux conclure qu’une telle décision est déraisonnable.

Quant aux mesures conservatoires concernant Bell Canada et la Société des postes, celles-ci ayant été révoquées quelques jours après qu’elles aient été émises, il n’appartient plus à cette Cour d’en étudier la validité et donc de déterminer si leur émission était conforme au pouvoir conféré par la LFI.

De même, je n’accepte pas l’argument à l’effet que le pouvoir «de sauvegarde» des actifs prévu à l’article 14.03 a ici été utilisé comme «récupération» de dossiers d’actifs. Les gestes reprochés mettaient en péril les actifs sous l’administration et le contrôle des syndics et c’est précisément pour prévenir la survenance de nouveaux manquements que les mesures conservatoires ont été prises.

Les requérants soumettent également que les instructions pour mesures conservatoires du 1<sup>er</sup> septembre 1995 ont, à toutes fins utiles, révoqué la décision du délégué Daviault. En effet, en ordonnant la prise de possession de tous les dossiers du Groupe G. Tremblay, le surintendant associé aurait rendu impossible la mise en œuvre de la décision du délégué Daviault. En procédant à une telle prise de possession, le surintendant associé empêcha le requérant, M. Drolet, de reprendre, tel que prévu, ses activités de syndic de faillite. Faut-il rappeler que ce dernier devait retrouver sa licence en date du 1<sup>er</sup> septembre 1995. La décision du délégué Daviault liait le surintendant associé Mayrand. Le fait de passer outre à cette décision aurait rendu illégal l’exercice par le surintendant associé de son pouvoir d’émettre des instructions de mesures conservatoires.

Cet argument, à mon avis, n’a pas de poids. Il n’existe aucune similarité d’objet entre la décision

made by the Deputy Superintendent on September 1, 1995 related to two different matters. While Mr. Daviault's decision concerned Mr. Drolet's conduct when he worked for Gingsberg, Gingras & Associés, the taking of possession on September 1, 1995 was made necessary by the misconduct of Mr. Tremblay and the corporate trustee that he headed, namely Groupe G. Tremblay. The events on which these two decisions were based occurred at two different times.

## 2. The principles of natural justice

40 The applicants criticized the Deputy Superintendent for not giving them any notice before ordering the conservatory measures. They were never able to learn what misconduct the auditor was alleging they had committed, nor were they aware of the possible consequences thereof. They had no meaningful opportunity to respond to the auditor's allegations.

41 The respondents argued that the principles of natural justice are flexible and that, in the case at bar, those principles did not require that the applicants be given advance notice of the possible consequences. The applicants will have a hearing as part of the disciplinary proceedings and can raise their defences at that time.

42 I want to begin by noting that the Office of the Superintendent gave these trustees a number of opportunities to explain the shortcomings in their administration.<sup>9</sup> They neglected to respond, and they have only themselves to blame if they feel that they were not heard.

43 The courts have long recognized that the rules of natural justice and the duty of fairness are variable standards. As Sopinka J. has said, their content will depend on the circumstances of the case, the statutory provisions and the nature of the matter to be decided.<sup>10</sup>

du délégué Daviault et celle qui fut prise par le surintendant associé en date du 1<sup>er</sup> septembre 1995. En effet, alors que la décision du délégué Daviault avait pour objet la conduite du syndic Drolet alors qu'il œuvrait pour le compte de la firme Gingsberg, Gingras & Associés, la prise de possession du 1<sup>er</sup> septembre 1995 fut, quant à elle, rendue nécessaire en raison des manquements du syndic Tremblay et du syndic corporatif à la tête duquel il était, en l'occurrence le Groupe G. Tremblay. Les faits qui sont à la base de ces deux décisions sont survenus à deux époques différentes.

## 2. Les principes de justice naturelle

Les requérants reprochent au surintendant associé 40 de ne leur avoir fait parvenir aucun avis avant que ne soient décrétées les mesures conservatoires. Ceux-ci n'ont jamais pu prendre connaissance des manquements qui leur étaient reprochés par le vérificateur et, qui plus est, ils en ignoraient les conséquences possibles. Ils n'ont obtenu aucune occasion significative de répondre aux allégations du vérificateur.

Les intimés, pour leur part, soumettent que les 41 principes de justice naturelle sont flexibles et qu'en l'espèce ils n'exigeaient pas que ceux-ci reçoivent un préavis les prévenant des conséquences possibles. Les requérants bénéficieront d'une audition lors de la procédure disciplinaire. Ils pourront alors faire valoir leurs moyens de défense.

Je tiens d'abord à souligner que le bureau du 42 surintendant a offert à ces syndics plusieurs occasions où ils auraient pu expliquer les carences dans leur administration<sup>9</sup>. Ceux-ci ont négligé de répondre et ils ne doivent que s'en prendre à eux-mêmes s'ils estiment ne pas avoir été entendus.

La jurisprudence reconnaît depuis longtemps que 43 le contenu des règles de justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu, affirme le juge Sopinka, dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher<sup>10</sup>.



44 In the case at bar, the applicable statutory provisions authorize the taking of conservatory measures to protect the public interest involved. It was imperative in such circumstances for the Superintendent to act quickly.

45 In this regard, I consider it appropriate to refer to the following passage from the Supreme Court of Canada's decision in *Homex Realty and Development Co. Ltd. v. Corporation of the Village of Wyoming*:<sup>11</sup>

There are instances where the omission of the prerequisite notice is not supplied by the courts, as, for example, where the statute in question, by its very nature and by the legislative framework there adopted by the Legislature, must be read as precluding the requirement of prior notice. The Ontario Court of Appeal, for example, in *Bishop v. Ontario Securities Commission* ([1964] 1 O.R. 17), so construed s. 19 of *The Securities Act*, R.S.O. 1960, c. 363. Roach J.A., in speaking for the Court, stated:

The whole purpose of the Act might be defeated if the chairman could make an order or ruling under that section only on notice to the person or company affected and after a hearing. Many days might elapse between the giving of the notice to the persons or company sought to be affected and the conclusion of the hearing during which time those persons or that company if dishonest and disreputable could continue to prey upon the public and plunder and fleece many people. For that reason it was essential to the purpose of the Act that the chairman should be empowered to act promptly and without notice to the person or company sought to be affected. The chairman's first duty is to the public and in empowering him to discharge that duty the Legislature has by appropriate legislation at the same time protected the person or company affected by the order by giving to him on [sic] it at their election the right to have the order reviewed by the Commission. (at p. 23) [Emphasis added.]

46 Similarly, in *Bunn*,<sup>12</sup> the Court held that the public interest involved was pressing and required that the Law Society act promptly. The Court ruled that the object of the provisions in issue would be frustrated if it were impossible to take action until after notice had been given and a full hearing held. Hanssen J. stated the following:<sup>13</sup>

The legislation seeks to strike a balance between the rights of an individual member and the public interest. However, it recognizes, on the question of whether to

En l'espèce, les dispositions législatives en jeu permettent de prendre des mesures provisoires dans le but de protéger l'intérêt public en cause. Il était impératif dans un tel cas pour le surintendant d'agir rapidement. 44

À cet égard, il m'apparaît opportun de référer au passage suivant de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Homex Realty and Development Co. Ltd. c. Corporation of the Village of Wyoming*<sup>11</sup>: 45

Dans certains cas, les tribunaux ne remédieront pas à l'absence de préavis, par exemple lorsqu'on doit interpréter la loi en question, par sa nature même et dans le cadre législatif adopté par le législateur, de façon à écarter l'exigence d'un préavis. C'est ainsi par exemple que la Cour d'appel de l'Ontario a interprété l'art. 19 de *The Securities Act*, R.S.O. 1960, chap. 363, dans l'arrêt *Bishop v. Ontario Securities Commission* ([1964] 1 O.R. 17). Le juge Roach qui exprimait l'opinion de la Cour, a dit:

[TRADUCTION] On pourrait mettre en échec l'économie générale de la Loi si le président pouvait rendre une ordonnance ou une décision en vertu de cet article seulement après avoir donné un avis à la personne ou à la compagnie touchée et après audition. Plusieurs jours pourraient s'écouler entre la signification de l'avis aux personnes ou à la compagnie visées et la fin de l'audition et, pendant ce temps, les personnes ou la compagnie, si elles sont malhonnêtes et louches, pourraient continuer de s'attaquer au public, de voler et de dépouiller les gens. Pour cette raison, il est essentiel aux fins de la Loi que le président puisse agir promptement et sans devoir donner d'avis à la personne ou à la compagnie visée. Le président a au premier chef une obligation envers le public et, en lui permettant de s'en acquitter, le législateur a, par la même occasion au moyen d'une loi appropriée, protégé la personne ou la compagnie visée par l'ordonnance en lui permettant d'en appeler devant la Commission. (à la p. 23) [C'est moi qui souligne.]

De même, dans l'affaire *Bunn*<sup>12</sup>, la Cour jugea que l'intérêt public en jeu était impérieux et qu'il exigeait que le Law Society agisse promptement. La Cour jugea que l'objet des dispositions en jeu serait frustré si l'on ne pouvait prendre ces mesures qu'après un avis préalable et une audience complète. Le juge Hanssen s'exprime ainsi<sup>13</sup>: 46

[TRADUCTION] La loi cherche à établir un équilibre entre les droits d'un membre du barreau pris individuellement et l'intérêt public. Cependant, quant à savoir s'il faut le

suspend or not, the interest of the individual lawyer must be subordinate to the public interest. The object of s. 50(1)(a) is to protect the public interest. In many cases, that object would be frustrated if the action contemplated in that section could only take place after notice and a hearing.

suspendre ou non, elle reconnaît que l'intérêt de l'avocat pris individuellement doit être subordonné à l'intérêt public. L'alinéa 50(1)a) vise à protéger l'intérêt public. Dans bien des cas, cet objectif serait contrecarré si la mesure envisagée dans cet article ne pouvait être prise qu'après avis et audition.

47 In the instant case, the applicants will have an opportunity for a hearing as part of the disciplinary proceedings, and they can raise all their defences during that hearing. In the meantime, it was the Superintendent's duty to act quickly to protect estates.

En l'espèce, les requérants auront l'occasion 47 d'avoir une audition dans le cadre de la procédure disciplinaire, audition au cours de laquelle ils pourront faire valoir tous leurs moyens de défense. En attendant, il était du devoir du surintendant d'agir rapidement afin d'assurer la sauvegarde des actifs.

48 Finally, as noted above, the evidence shows that the applicants were given numerous opportunities to provide explanations of the misconduct alleged against them. They neglected to do so. They have nothing to complain of now but their own carelessness.

Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, la 48 preuve démontre qu'à maintes reprises ceux-ci ont eu l'occasion de fournir des explications sur les divers manquements reprochés. Ils ont négligé d'y répondre. Ils ne peuvent aujourd'hui que se plaindre de leur propre incurie.

3. Erroneous finding of fact made in a perverse or capricious manner

3. Conclusion de faits erronée tirée de façon arbitraire ou abusive

49 Subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*<sup>14</sup> authorizes the Court to review findings of fact that are not supported by the evidence or that an assessment of the evidence as a whole shows to be unreasonable.

Le paragraphe 18.1(4) de la *Loi de la Cour fédérale*<sup>14</sup> permet à la Cour de réviser les conclusions de faits lorsqu'elles ne sont pas supportées par la preuve ou lorsqu'une évaluation de la preuve dans son ensemble démontre que la conclusion est déraisonnable. 49

50 The evidence shows that Mr. Mayrand had evidence of serious misconduct in their administration. That evidence was from a number of sources, and more specifically:

La preuve révèle que M. Mayrand avait la preuve 50 de manquements graves dans leur administration. Cette preuve provenait de plusieurs sources et plus spécifiquement:

[TRANSLATION] (i) the first report of the auditor, Laurent Lachance, dated May 13, 1995, concerning the records administered by the applicant Gilles M. Tremblay;

i) le 1<sup>er</sup> rapport du vérificateur Laurent Lachance daté du 13 mai 1995 quant aux dossiers administrés par le requérant Gilles M. Tremblay;

(ii) the report of the Official Receiver, Sylvie Laperrière, dated June 14, 1995;

ii) le rapport de la séquestre officielle, Sylvie Laperrière daté du 14 juin 1995;

(iii) the second report of the auditor, Laurent Lachance, dated August 28, 1995;

iii) le 2<sup>ème</sup> rapport du vérificateur Laurent Lachance daté du 28 août 1995;

(iv) the reports on the RCMP investigations;

iv) les comptes rendus des enquêtes de la GRC;

(v) the judgments of the Superior Court—Bankruptcy Division, which were sent to him by the judges and other interested persons;

v) les jugements de la Cour supérieure—division faillite qui lui furent transmis par les juges et d'autres personnes intéressées;

(vi) the informations prepared by the RCMP, which led to the issuance of search warrants on August 31, 1995;

(vii) the many complaints that were constantly being filed at the Superintendent's offices in Québec, Montréal and Ottawa;

– transcript, examination of Marc Mayrand, January 31, 1996, p. 145 *et seq.*

vi) les dénonciations préparées par la GRC et qui ont mené à l'émission de mandats de perquisition le 31 août 1995;

vii) les nombreuses plaintes qui n'ont cessé d'être déposées aux bureaux du Surintendant à Québec, Montréal et Ottawa;

– notes sténographiques, interrogatoire de Marc Mayrand, 31 janvier 1996, p. 145 et s.

51 The reports submitted were subjected to a strict internal verification process to determine their accuracy. The alleged acts raised serious doubts about the trustees' integrity. Contrary to what the applicants argued, the reports submitted were not interpreted in a discretionary or arbitrary manner.

Les rapports soumis ont fait l'objet d'un processus de vérification interne rigoureux afin d'en vérifier l'exactitude. Les faits reprochés soulevaient des doutes sérieux quant à l'intégrité des syndics. Il ne s'agissait pas, comme le prétendent les requérants, d'une interprétation discrétionnaire et arbitraire des rapports soumis. 51

52 In light of this evidence and the seriousness of the misconduct noted in the reports, Mr. Mayrand's decision to take effective conservatory measures to protect the estates administered by the applicants was reasonable.

Compte tenu de cette preuve et de la gravité des manquements soulevés dans ces rapports, la décision de M. Mayrand de prendre des mesures conservatoires efficaces pour sauvegarder les actifs sous leur administration était raisonnable. 52

53 In conclusion, I have found no reason to intervene as far as the administrative law issues are concerned. Although I imagine that the Deputy Superintendent could have taken less drastic conservatory measures, it is a clearly established rule that a superior court should not interfere with the exercise of a discretion by an administrative agency merely because the court might not have reached the same decision. This rule of curial deference has been stated many times by the Supreme Court, *inter alia* in *Maple Lodge Farms Ltd.*,<sup>15</sup> in which McIntyre J. summarized the principle as follows:

En conclusion, pour ce qui est des questions de droit administratif, je n'ai trouvé aucun motif justifiant mon intervention. Bien que je conçois que le surintendant associé aurait pu utiliser des mesures conservatoires moins drastiques, il est une règle bien établie qu'une cour supérieure ne doit pas intervenir quant à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par un organisme administratif pour la seule raison qu'elle n'aurait pas pris la même décision. Cette règle de retenue judiciaire a été rappelée maintes fois par la Cour suprême, notamment dans l'affaire *Maple Lodge Farms Ltd.*<sup>15</sup>, où le juge McIntyre résume le principe comme suit: 53

Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

54 That is the case here. It is therefore not appropriate to vary the Deputy Superintendent's decision.

C'est le cas en l'espèce. Il n'est donc pas approprié de modifier la décision du surintendant associé. 54

### C. CHARTER ISSUES

#### 1. Section 7 of the Charter

### C. LES QUESTIONS DE LA CHARTE

#### 1. L'article 7 de la Charte

(a) The right to liberty and the principles of fundamental justice

55 Section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* reads as follows:

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.

56 Since *Re B.C. Motor Vehicle Act*,<sup>16</sup> it has been accepted that section 7 does not guarantee the right to life, liberty and security *per se*. Section 7 guarantees that subjects of law to whom the section is applicable will not be deprived of their life, liberty or security except in accordance with the principles of fundamental justice. Thus, in determining the scope of section 7, it is necessary to define both the right to life, liberty and security and the principles of fundamental justice.

57 For the purposes of these proceedings, attention should be focused specifically on the right to liberty.

58 The applicants argued that the right to liberty includes the right to practice a profession and that the cancellation of a professional licence must be seen as infringing the right to liberty. Canadian courts seem to be divided on this subject at the present time. A number of decisions have found that the right to liberty includes the right to practice a profession.<sup>17</sup>

59 In my opinion, this issue does not arise in the case at bar, because the conservatory measures ordered by the Superintendent did not affect the existence or validity of the applicants' trustee licence. The issue can still be raised on judicial review of any disciplinary proceeding that cancels their licence without giving them an opportunity to assert their rights.

(b) The doctrine of vagueness

60 It was in *R. v. Morgentaler*<sup>18</sup> that the Supreme Court of Canada first associated the defect of vagueness with the principles of fundamental justice.<sup>19</sup> In that case, Dickson C.J. held that the impugned legis-

a) Le droit à la liberté et les principes de justice fondamentale

L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* s'énonce en ces termes: 55

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.

Il est acquis, depuis le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*<sup>16</sup>, que l'article 7 ne garantit pas *per se* le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité. L'article 7 garantit aux sujets de droit qui peuvent en bénéficier qu'il ne sera porté atteinte à leur vie, à leur liberté et à leur sécurité qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Il faut donc, au moment de déterminer le domaine d'application de l'article 7, définir, d'une part, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité et, d'autre part, les principes de justice fondamentale. 56

Aux fins des présentes procédures, il convient de s'attarder plus spécifiquement au droit à la liberté. 57

Les requérants soumettent que le droit à la liberté inclut le droit d'exercer une profession et qu'il faut considérer que la révocation d'une licence professionnelle porte atteinte au droit à la liberté. La jurisprudence canadienne semble présentement divisée sur le sujet. Plusieurs décisions ont reconnu que le droit à la liberté incluait le droit d'exercer une profession.<sup>17</sup> 58

À mon avis, cette question ne se soulève pas dans le présent dossier puisque les mesures conservatoires décrétées par le surintendant n'ont aucunement affecté l'existence et la validité de leur licence de syndic. Le débat sera toujours possible lors du contrôle judiciaire d'une procédure disciplinaire qui révoquerait leur licence sans qu'ils puissent faire valoir leurs droits. 59

b) La théorie de l'imprécision

C'est à l'occasion de l'arrêt *R. c. Morgentaler*<sup>18</sup> que la Cour suprême du Canada relie pour la première fois le vice d'imprécision aux principes de justice fondamentale.<sup>19</sup> Dans cet arrêt, le juge en 60

lative provision violated the principles of fundamental justice because of its “failure to provide an adequate standard for therapeutic abortion committees”.<sup>20</sup> Subsequently, in the *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*,<sup>21</sup> Lamer J. (as he then was), with whom a majority of judges concurred, expressed his views in terms similar to those used by Dickson C.J. in *Morgentaler*.<sup>22</sup>

chef Dickson juge que la disposition législative contestée viole les principes de justice fondamentale en ce qu'elle souffre de «l'absence de norme adéquate à laquelle les comités de l'avortement thérapeutique doivent se référer»<sup>20</sup>. Puis, dans le *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*<sup>21</sup>, le juge Lamer (il était alors juge puîné), avec l'appui des juges majoritaires, s'exprime en des termes similaires à ceux qu'avait employés le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Morgentaler*.<sup>22</sup>

61 It is clear that the doctrine of vagueness does not require Parliament and the provincial legislatures to enact legislation that provides absolute certainty. The courts are responsible for interpreting legislation. A legislative provision establishing a sanction that may deprive a person of life, liberty or security must not be unacceptably vague. The test to be applied was established by the Supreme Court of Canada in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*.<sup>23</sup> A legislative provision becomes unacceptably vague when it “does not provide an adequate basis for legal debate”.<sup>24</sup>

Il est certain que la théorie de l'imprécision n'exige pas du Parlement et des législatures provinciales qu'ils adoptent des lois d'une certitude absolue. Il appartient en effet aux tribunaux d'interpréter les textes législatifs. Une disposition législative dont la sanction risque de porter atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité d'une personne ne doit pas être d'une imprécision inacceptable. C'est à l'occasion de l'arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*<sup>23</sup> que la Cour suprême du Canada établit le critère à appliquer. Une disposition législative atteint un degré d'imprécision inacceptable lorsqu'elle «ne constitue pas un fondement adéquat pour un débat judiciaire»<sup>24</sup>.

62 The applicants argued that paragraph 5(3)(e) and section 14.03 of the BIA are so vague as to infringe section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the Charter). An investigation under paragraph 5(3)(e) is all that is required for the seizure power set out in section 14.03 to be exercised. Under section 14.03, the Superintendent may direct any person to take such steps as the Superintendent may deem necessary to preserve the records of estates. In the applicants' submission, these are vague terms that confer an unlimited discretion on the Superintendent. The wording of paragraph 5(3)(e) and section 14.03 is so vague that it becomes impossible for a court to interpret it as limiting the Superintendent's discretion in any way. Nor do these provisions give individuals any reasonable notice of the circumstances in which the legislation applies or the types of consequences that result from violating it.

Les requérants soutiennent que l'alinéa 5(3)e) et l'article 14.03 de la LFI seraient imprécis au point de contrevenir à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte). La tenue d'une enquête aux termes de l'alinéa 5(3)e) suffit à elle seule pour donner ouverture à l'exercice du pouvoir de saisie prévu à l'article 14.03. Or, dans le contexte de ce dernier article, le surintendant peut ordonner à quiconque de prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la sauvegarde des dossiers d'actifs. Il s'agit là, soumettent-ils, de termes vagues et imprécis qui confèrent au surintendant un pouvoir discrétionnaire illimité. Le libellé de l'alinéa 5(3)e) et de l'article 14.03 est tellement vague et imprécis qu'il devient impossible pour un tribunal de l'interpréter comme limitant de quelque manière les pouvoirs discrétionnaires du surintendant. Ces articles ne fournissent d'ailleurs aux justiciables aucun avertissement raisonnable quant aux circonstances donnant ouverture à l'application de la loi et quant à la nature des conséquences de sa violation.

63 The respondents argued only that, in light of the context of section 14.03 of the BIA, the issue of its vagueness simply does not arise because what is involved is perfectly clear. The Superintendent is made responsible for supervising trustees' administration. The wording of paragraph 5(3)(e) and section 14.03 is not so vague as to justify a finding by me that they cannot provide guidance for legal debate.

64 It is important to recall that the doctrine of vagueness is applicable under section 7 only if the sanction provided for in the provision in question may deprive someone of life, liberty or security of the person.

65 In the case at bar, however, as noted above, the measures provided for in section 14.03 do not affect the right to practice a profession—here the profession of trustee—a right which, according to some cases, may make section 7 of the Charter applicable. In any event, I am of the view that paragraph 5(3)(e) and section 14.03 provide “sufficient guidance for legal debate”.<sup>25</sup> The applicable test is a very strict one. As noted by Gonthier J. in *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*,<sup>26</sup> at page 1071:

In particular, a deferential approach should be taken in relation to legislative enactments with legitimate social policy objectives, in order to avoid impeding the state's ability to pursue and promote those objectives.

66 In the instant case, although it is true that the Superintendent has the discretion to decide what conservatory measures are needed in each situation, the circumstances in which such measures may be taken and the goal to be achieved, namely preserving the records of estates, are specified. The doctrine of vagueness is inapplicable in the circumstances.

## 2. Section 8 of the Charter

67 The applicants argued essentially that the conservatory measures taken in this case were in the

Pour leur part les intimés se contentent d'alléguer 63 que, eu égard au contexte de l'article 14.03 de la LFI, la question de son imprécision ne se pose tout simplement pas puisqu'on sait très bien ce dont il est question. Il s'agit de confier au surintendant la tâche de surveiller l'administration des syndics. Le libellé de l'alinéa 5(3)e) et de l'article 14.03 n'est pas imprécis au point de me permettre d'affirmer que ces articles ne peuvent servir de guide dans un débat judiciaire.

Il est important de rappeler que la théorie de 64 l'imprécision trouve application à l'article 7 que si la sanction prévue à cette disposition risque de porter atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne.

Or, en l'espèce, comme je l'ai mentionné précédemment, les mesures prévues à l'article 14.03 ne concernent pas le droit à l'exercice d'une profession, sa profession, en l'occurrence celle de syndic, lequel, selon une certaine jurisprudence, pourrait donner lieu à l'application de l'article 7 de la Charte. À tout événement, je suis d'avis que l'alinéa 5(3)e) et l'article 14.03 constituent «un guide suffisant pour [donner lieu à] un débat judiciaire»<sup>25</sup>. Le critère applicable en est un très exigeant. Comme l'indiquait le juge Gonthier dans *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*<sup>26</sup>, à la page 1071:

Il faudrait en particulier faire preuve de retenue à l'égard de dispositions législatives qui cherchent à atteindre des objectifs de politique sociale légitime, afin de ne pas nuire à la capacité de l'État de viser et de promouvoir ces objectifs.

En l'espèce, bien que le surintendant ait la discrétion de décider quelles mesures conservatoires seront nécessaires dans chaque situation, il n'en reste pas moins que les circonstances pouvant donner lieu à de telles mesures y sont énumérées ainsi que le but poursuivi soit la sauvegarde des dossiers d'actifs. La théorie de l'imprécision ne peut, dans ces circonstances, trouver application. 66

## 2. L'article 8 de la Charte

Les requérants soumettent essentiellement que les 67 mesures conservatoires en l'espèce sont de la nature

nature of a seizure. Since that seizure was carried out without the prior authorization of a neutral and impartial arbiter, it was unreasonable within the meaning of section 8 of the Charter. They also argued that paragraph 5(3)(e) and section 14.03 of the BIA are constitutionally invalid.

68 It was in *Hunter et al. v. Southam Inc.*<sup>27</sup> that the Supreme Court of Canada first ruled on the scope of section 8 of the Charter, which reads as follows:

8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

69 In dealing with the basis for this constitutional guarantee, Dickson J. (as he then was) wrote the following.<sup>28</sup>

This limitation on the right guaranteed by s. 8, whether it is expressed negatively as freedom from “unreasonable” search and seizure, or positively as an entitlement to a “reasonable” expectation of privacy, indicates that an assessment must be made as to whether in a particular situation the public’s interest in being left alone by government must give way to the government’s interest in intruding on the individual’s privacy in order to advance its goals, notably those of law enforcement.

70 In defining the terms “search” and “seizure” in section 8, reference must be made to the Supreme Court of Canada’s decision in *R. v. Dyment*.<sup>29</sup> In that case, the Court held that the essence of a seizure under section 8 is the taking of a thing from a person by a public authority without that person’s consent.

71 In the instant case, the respondents argued that there was no seizure because the applicants do not own the estate records entrusted to them. In the alternative, they argued that the applicants consented to the seizure.

72 I do not share this view. Since *Plant*,<sup>30</sup> it has been accepted that ownership of the seized items is not a relevant consideration. Because section 8 is essen-

d’une saisie. Or, puisque cette saisie fut pratiquée sans l’autorisation préalable d’un arbitre neutre et impartial, elle est abusive au sens de l’article 8 de la Charte. Ceux-ci soulèvent de plus, la validité constitutionnelle de l’alinéa 5(3)e) et de l’article 14.03 de la LFI.

C’est à l’occasion de l’arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*<sup>27</sup> que la Cour suprême du Canada se prononça pour la première fois quant au domaine d’application de l’article 8 de la Charte, lequel énonce:

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

Traitant du fondement de cette garantie constitutionnelle, le juge Dickson (il était alors juge puîné) écrit<sup>28</sup>:

Cette limitation du droit garanti par l’art. 8, qu’elle soit exprimée sous la forme négative, c’est-à-dire comme une protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies «abusives», ou sous la forme positive comme le droit de s’attendre «raisonnablement» à la protection de la vie privée, indique qu’il faut apprécier si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s’immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d’assurer l’application de la loi.

Au moment de définir les termes «saisie» et «perquisition» dont parle l’article 8, il faut s’en remettre à la décision de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *R. c. Dyment*.<sup>29</sup> Dans cet arrêt, la Cour affirme qu’il y a saisie au sens de l’article 8 lorsque les autorités prennent une chose appartenant à une personne sans son consentement.

En l’espèce, les intimés prétendent qu’il n’y a pas eu de saisie parce que les requérants ne sont pas propriétaires des dossiers d’actifs qui leur sont confiés. Dans l’alternative, ils soumettent que ceux-ci ont consenti à cette saisie.

Je ne suis pas de leur avis. Depuis l’arrêt *Plant*<sup>30</sup>, il est établi que la propriété des objets saisis n’est pas une considération pertinente. En effet, puisque

tially concerned with the expectation of privacy, its focus is above all on individuals, not property. The taking of possession on September 1, 1995 was undoubtedly a “seizure” within the meaning given to that term in section 8 of the Charter.

73 Before examining the nature and scope of the guarantee provided by section 8 of the Charter, I should consider whether the guarantee can be waived by a person to whom it applies.

74 In criminal cases, the Supreme Court of Canada applied the following test for waiver before the advent of the Charter:

... [it must be] clear and unequivocal that the person is waiving the procedural safeguard and is doing so with full knowledge of the rights the procedure was enacted to protect and of the effect the waiver will have on those rights in the process.<sup>31</sup>

75 In *R. v. Borden*,<sup>32</sup> the Supreme Court made a definitive ruling on the question of what conditions must be met for a waiver of the section 8 guarantee to be valid. It confirmed the approach put forward by the Saskatchewan Court of Appeal in *R. v. Nielsen*,<sup>33</sup> namely that the waiver of the section 8 right must, at a minimum, be subject to the conditions applicable to the waiver of a statutory procedural right like that in issue in *Korponay*.<sup>34</sup>

76 For a true waiver, the person purporting to consent must be possessed of the requisite informational foundation. In *Borden*,<sup>35</sup> Iacobucci J., writing for the majority, stated the following:

... the person purporting to consent must be possessed of the requisite informational foundation for a true relinquishment of the right. A right to choose requires not only the volition to prefer one option over another, but also sufficient available information to make the preference meaningful. This is equally true whether the individual is choosing to forego consultation with counsel or choosing to relinquish to the police something which they otherwise have no right to take.

l'article 8 s'intéresse essentiellement à l'expectative de vie privée, il vise avant tout les personnes et non les biens. La prise de possession du 1<sup>er</sup> septembre 1995 constitue sans aucun doute une «saisie» selon le sens donné à cette expression à l'article 8 de la Charte.

Avant de s'attarder à la nature et à la portée de la 73 garantie offerte par l'article 8 de la Charte, il convient de s'interroger quant à la possibilité que le bénéficiaire de cette garantie y renonce.

Dans les affaires criminelles, la Cour suprême du 74 Canada avait, avant l'avènement de la Charte, retenu le critère de renonciation suivant:

... il faut qu'il soit bien clair que la personne renonce au moyen de procédure conçu pour sa protection et qu'elle le fait en pleine connaissance des droits que cette procédure vise à protéger et de l'effet de la renonciation sur ces droits au cours de la procédure<sup>31</sup>.

C'est dans l'arrêt *R. c. Borden*<sup>32</sup> que la Cour 75 suprême du Canada trancha définitivement la question des conditions de validité d'une renonciation à la garantie énoncée à l'article 8. Elle confirmait alors l'approche préconisée par la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'arrêt *R. v. Nielsen*<sup>33</sup> à l'effet que la renonciation au droit garanti à l'article 8 devait être assujettie, de façon minimale, aux conditions de renonciation à un droit procédural statutaire de la nature de celui dont il était question dans l'arrêt *Korponay*<sup>34</sup>.

Pour que la renonciation soit réelle, la personne 76 qui est sensée avoir donné son consentement doit disposer de tous les renseignements requis. Dans l'arrêt *Borden*<sup>35</sup>, le juge Iacobucci, rédigeant pour la majorité, écrit:

... la personne qui est censée donner son consentement doit disposer de tous les renseignements requis pour pouvoir renoncer réellement à ce droit. Le droit de choisir exige non seulement que la personne puisse exercer sa volonté de préférer une solution à une autre, mais aussi qu'elle possède suffisamment de renseignements pour faire un choix utile. Cela est également vrai lorsque la personne choisit de s'abstenir de consulter un avocat ou d'abandonner aux policiers quelque chose qu'ils n'auraient autrement pas le droit de prendre.



77 In the case at bar, rather than risk having physical force used against him or proceedings brought against him for hindering government representatives in the performance of their duties, the applicant Mr. Tremblay preferred to act prudently and complied with their demand, on the assumption that the “direction for conservatory measures” pursuant to which they were acting was lawful. The applicant Mr. Tremblay felt that he had no choice; he simply submitted to the requirements of the representatives from the Office of the Superintendent, who, it should be noted, showed up at his place of business accompanied by bailiffs.

78 Moreover, I consider it important to point out that the representatives of the Office of the Superintendent were preceded that day by RCMP officers, who had search warrants issued by a justice of the peace, namely Judge Choquette of the Court of Québec, Criminal and Penal Division. As Mr. Tremblay saw it, the search conducted by the representatives of the Office of the Superintendent came within the scope of the police operation of the same morning. In these circumstances, I cannot conclude that he consented freely and voluntarily to the seizure and thus waived the guarantee conferred on the applicants by section 8 of the Charter.

Applicability of the *Hunter* criteria in a regulatory context

79 To determine whether a statute that authorizes a search or seizure is unreasonable, it is first necessary to ascertain whether the criteria formulated by Dickson J. (as he then was) in *Hunter* are applicable. Those criteria were summarized as follows by Wilson J. in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*:<sup>36</sup>

(a) a system of prior authorization, by an entirely neutral and impartial arbiter who is capable of acting judicially in balancing the interests of the State against those of the individual;

(b) a requirement that the impartial arbiter must satisfy himself that the person seeking the authorization has reasonable grounds, established upon oath, to believe that an offence has been committed;

77 En l'espèce, plutôt que de s'exposer à l'usage de la force physique ou à des poursuites pour avoir entravé des représentants du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, le requérant, M. Tremblay, a préféré agir avec prudence et a obtempéré à la sommation des représentants, en présumant que les «instructions de mesures conservatoires» en vertu desquelles ils agissaient étaient légales. Le requérant, M. Tremblay, a estimé ne pas avoir de choix; il s'est tout simplement plié aux exigences des représentants du Bureau du surintendant qui, faut-il le préciser, se sont présentés à sa place d'affaires accompagnés de huissiers.

78 Par ailleurs, il m'apparaît important de souligner que les représentants du Bureau du surintendant furent précédés, ce jour là, d'agents de la GRC qui eux détenaient des mandats de perquisition délivrés par un juge de paix, en l'occurrence le juge Choquette de la Cour du Québec, chambre pénale et criminelle. La perquisition menée par les représentants du Bureau du surintendant s'inscrivait pour celui-ci dans le cadre de l'opération policière menée en matinée. Je ne peux, dans ces circonstances, conclure qu'il a consenti librement et volontairement à la saisie renonçant ainsi à la garantie que leur confère l'article 8 de la Charte.

L'applicabilité des critères de l'arrêt *Hunter* dans un contexte réglementaire

79 Afin de déterminer le caractère abusif d'une loi qui autorise la fouille, la saisie ou la perquisition, il faut d'abord déterminer de l'applicabilité des critères formulés par le juge Dickson (il était alors juge puîné) dans l'arrêt *Hunter*. Ces critères furent résumés de la façon suivante par le juge Wilson dans l'arrêt *Thomson Newspaper Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*<sup>36</sup>:

a) une procédure d'autorisation préalable par un arbitre tout à fait neutre et impartial qui est en mesure d'agir de façon judiciaire en conciliant les intérêts de l'État et ceux de l'individu;

b) une exigence que l'arbitre impartial s'assure que la personne qui demande l'autorisation a des motifs raisonnables, établis sous serment, de croire qu'une infraction a été commise;

(c) a requirement that the impartial arbiter must satisfy himself that the person seeking the authorization has reasonable grounds to believe that something which will afford evidence of the particular offence under investigation will be recovered; and

(d) a requirement that the only documents which are authorized to be seized are those which are strictly relevant to the offence under investigation.

c) une exigence que l'arbitre impartial s'assure que la personne qui demande l'autorisation a des motifs raisonnables de croire que l'on découvrira quelque chose qui fournira une preuve que l'infraction précise faisant l'objet de l'enquête a été commise; et

d) une exigence que les seuls documents dont la saisie est autorisée soient ceux se rapportant strictement à l'infraction faisant l'objet de l'enquête.

80 However, in *Thomson Newspapers Ltd.*<sup>37</sup> and *R. v. McKinlay Transport Ltd.*,<sup>38</sup> the Supreme Court stated that the development of less stringent criteria for administrative or regulatory searches and seizures may be consistent with the spirit of section 8.

80 Cependant, dans les affaires *Thomson Newspapers Ltd.*<sup>37</sup> et *R. c. McKinlay Transport Ltd.*<sup>38</sup>, la Cour suprême affirme que l'élaboration de critères moins sévères applicables aux perquisitions et saisies administratives ou réglementaires peut être conforme avec l'esprit de l'article 8.

81 The standard of review must be reasonable and take account of the regulatory nature of the legislation and the scheme enacted.<sup>39</sup> For example, prior authorization is not required for a search or seizure that is aimed not at detecting criminal activities but rather at ensuring compliance with regulatory provisions adopted to protect the public interest.<sup>40</sup> It is thus necessary to balance a group of factors.

81 La norme d'examen doit être raisonnable et tenir compte de la nature réglementaire du texte législatif et de son intention générale<sup>39</sup>. Par exemple, une fouille, perquisition ou saisie qui ne vise pas à mettre à jour des activités criminelles mais plutôt le respect de dispositions de réglementation édictées dans l'intérêt public ne requiert pas une autorisation préalable<sup>40</sup>. Il s'agit donc, de soupeser un ensemble de facteurs.

82 What is the purpose of the legislation? What is the degree of intrusion? What expectation of privacy should exist in light of the purpose of the legislation? What is the nature of the seized documents? These are a few of the questions that must be asked.<sup>41</sup>

82 Quel est le but de la législation? Quel est le degré d'intrusion? Quelle devrait être l'expectative de vie privée compte tenu du but de la législation? Quelle est la nature des documents saisis? Ce sont là quelques-unes des questions qu'il faut se poser<sup>41</sup>.

83 Sections 14.01, 14.02 and 14.03 of the BIA are part of a set of provisions whose essential purpose is the supervision of trustees' administration and conduct. In authorizing such supervision by the Superintendent, Parliament's primary aim is to protect third parties, whether they be debtors or creditors. The nature of the role played by trustees makes the existence of such rules necessary. Trustees act as fiduciaries and as such, as we have seen, they are responsible for administering property owned by others. For this reason, the duties and obligations of trustees in bankruptcy are highly regulated. Such trustees are subject to constant audits, by means of which the Superintendent assures himself of their

83 Les articles 14.01, 14.02 et 14.03 de la LFI font partie d'un ensemble de dispositions qui ont essentiellement pour objet la surveillance de l'administration et de la conduite des syndics. En autorisant une telle surveillance de la part du surintendant, le législateur cherche avant tout à protéger les tiers, qu'ils soient débiteurs ou créanciers. La nature du rôle qu'exercent les syndics rend nécessaire l'existence de telles règles. En effet ceux-ci agissent à titre de fiduciaires et, à ce titre, comme nous l'avons vu, ils sont chargés de l'administration des biens appartenant à autrui. Pour cette raison, les devoirs et obligations des syndics de faillite constituent un domaine largement réglementé. Ils sont sujets à de constantes

integrity.

84 Moreover, the documents administered by trustees are, according to law, public documents. It has been found that the expectation of privacy associated with such documents, that is, documents produced in the course of operating a regulated business, is lower than the expectation of privacy associated with documents that are strictly personal and private.

85 As noted by La Forest J. in *R. v. Fitzpatrick*:<sup>42</sup>

In my view a similar standard should be applied to the use in a regulatory prosecution of records that are statutorily compelled as a condition of participation in the regulatory area. Little expectation of privacy can attach to these documents, since they are produced precisely to be read and relied upon by state officials. [Emphasis added.]

86 In light of these various factors, I do not think that the balance to be struck between society's interests and the applicants' expectation of privacy, which in the circumstances is low, requires a strict application of the *Hunter* criteria.

87 Our courts have recently developed less stringent criteria for cases in which the *Hunter* criteria are inapplicable. In this regard, I consider the Ontario Court of Appeal's decision in *Johnson v. Ontario (Minister of Revenue)*<sup>43</sup> to be relevant. In that case, the Court had to determine whether subsections 15(3) and (4) of the *Tobacco Tax Act*<sup>44</sup> were constitutional. Those subsections authorized the seizure of motor vehicles used in the tobacco trade and the contents thereof.

88 Since the measures authorized by subsections 15(3) and (4) of the *Tobacco Tax Act* were administrative or regulatory in nature, the parties acknowledged that the strict criteria formulated in *Hunter* were inapplicable. It was in that context that Arbour J.A. wrote the following:<sup>45</sup>

However, the fact that legislation is merely regulatory rather than criminal in nature does not in itself determine

vérifications, au moyen desquelles le surintendant s'assure de leur intégrité.

84 De plus, les documents sous l'administration des syndics sont de par la loi des documents publics. Il a été reconnu que l'expectative de vie privée qui se rattache à de tels documents, à savoir des documents produits dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise réglementée, est moindre que celle qui se rattache à des documents de nature strictement personnelle et privée.

85 Comme le rappelait le juge La Forest dans l'affaire *R. c. Fitzpatrick*<sup>42</sup>:

À mon avis, une norme semblable devrait s'appliquer à l'utilisation, dans des poursuites pour infraction à la réglementation, de dossiers requis par la loi comme condition de participation au domaine d'activité réglementé. Une faible attente en matière de vie privée peut se rattacher à ces documents, étant donné qu'ils sont préparés précisément pour être lus et utilisés par les fonctionnaires de l'État. [C'est moi qui souligne.]

86 Compte tenu de ces divers éléments, je ne crois pas que l'équilibre recherché entre les intérêts sociaux et l'expectative de vie privée des requérants, qui dans un tel contexte est faible, requiert l'application rigoureuse des critères de l'arrêt *Hunter*.

87 Nos tribunaux ont récemment développé des critères moins sévères lorsque les critères de l'arrêt *Hunter* sont inapplicables. À cet égard, la décision de la Cour d'appel d'Ontario dans l'affaire *Johnson v. Ontario (Minister of Revenue)*<sup>43</sup> me paraît pertinente. La Cour devait, dans cette affaire, décider de la constitutionnalité des paragraphes 15(3) et (4) de la *Tobacco Tax Act*<sup>44</sup>. Ces paragraphes autorisaient la saisie de véhicules automobiles utilisés pour le commerce du tabac ainsi que de leur contenu.

88 Étant donné la nature administrative ou réglementaire des mesures autorisées par les paragraphes 15(3) et (4) de la *Tobacco Tax Act*, les parties reconnaisèrent que les critères sévères de l'arrêt *Hunter* ne pouvaient trouver application. C'est dans ce contexte que le juge d'appel Arbour écrit<sup>45</sup>:

[TRADUCTION] Cependant, le fait que le texte législatif soit simplement de nature réglementaire plutôt que pénale

what standard of reasonableness will be required. This depends largely on the second step in the analysis which consists of identifying the privacy interest which is at stake under the search and seizure provision and the severity of the intrusion on that privacy interest.

89 It is therefore necessary to strike a balance between the reasonable expectation of privacy and the seriousness of the intrusion resulting from the search or seizure. She concluded as follows:<sup>46</sup>

Against this limited privacy claim, the intrusion permitted by s. 15 is serious . . . . The section contains no requirement of reasonable and probable grounds or even of reasonable suspicion. It allows a person authorized by the Minister of Revenue to stop and detain for any purpose related to the administration or enforcement of the *Tobacco Tax Act*, any commercial vehicle, to search the contents thereof, to seize documents that may afford evidence of a contravention of the Act and to seize cargo if it consists of more than 10,000 cigarettes.

90 She noted, however, that persons engaged in a regulated activity, such as the tobacco trade, must expect that the authorities will make certain inspections and checks. In other words, persons involved in a regulated activity must expect a certain amount of intrusion by administrative authorities. However, the measures authorized by subsections 15(3) and (4) went much further than what such persons were obliged to expect. Such measures would not be consistent with the section 8 guarantee unless the reasonable grounds test were met. She stated the following:<sup>47</sup>

A requirement of reasonable and probable grounds to believe that a commercial vehicle contains evidence of a contravention of the *Tobacco Tax Act* will, in my opinion, reduce the scope of the search sufficiently to recognize the privacy interest at stake. While not unduly impairing the enforcement of the Act, such a requirement would also satisfy the s. 8 *Charter* standard required for regulatory type searches.

91 The *Johnson*<sup>48</sup> test must, however, be applied only in cases in which the significance and severity

ne détermine pas en soi quelle norme sera requise en ce qui a trait au caractère raisonnable. Cela dépend grandement de la deuxième étape de l'analyse qui consiste à identifier le droit à la vie privée qui est en jeu en vertu de la disposition relative aux fouilles, aux perquisitions et aux saisies et la gravité de l'empiètement sur ce droit à la vie privée.

Il s'agit donc d'établir un équilibre entre l'expectative raisonnable de vie privée et la gravité de l'intrusion résultant de la saisie ou de la perquisition. Elle conclut<sup>46</sup>:

[TRADUCTION] Par comparaison à ce droit limité à la vie privée, l'intrusion permise par l'art. 15 est grave . . . L'article ne contient aucune exigence quant à l'existence de motifs raisonnables et probables ou même de soupçons raisonnables. Il permet à une personne autorisée par le ministre du Revenu d'arrêter et de détenir à toute fin liée à l'administration ou à l'application de la *Tobacco Tax Act* tout véhicule commercial, d'en fouiller et perquisitionner le contenu, de saisir des documents qui peuvent fournir la preuve d'une contravention à la Loi et de saisir le chargement s'il comprend plus de 10 000 cigarettes.

Elle rappelle cependant que les personnes engagées dans une activité réglementée, telle le commerce du tabac, doivent s'attendre à ce que les autorités procèdent à certaines inspections et vérifications. En d'autres termes, les personnes impliquées dans une activité réglementée doivent s'attendre à un certain degré d'intrusion de la part des autorités administratives. Les mesures autorisées par les paragraphes 15(3) et (4) vont toutefois beaucoup plus loin que ce à quoi le justiciable doit s'attendre. Une mesure du type de celle dont il est question ne sera conforme à la garantie énoncée à l'article 8 que si le critère des motifs raisonnables est respecté. Elle affirme<sup>47</sup>:

[TRADUCTION] Le fait d'exiger l'existence de motifs raisonnables et probables de croire qu'un véhicule commercial contient la preuve qu'il y a eu contravention à la *Tobacco Tax Act* réduira, à mon avis, la portée de la fouille ou perquisition suffisamment pour reconnaître le droit à la vie privée qui est en jeu. Sans nuire indûment à l'application de la Loi, une telle exigence satisfierait également à la norme requise par l'art. 8 de la *Charte* pour les fouilles et perquisitions du genre de celles prévues par des textes de nature réglementaire.

Le critère formulé dans l'arrêt *Johnson*<sup>48</sup> ne doit toutefois être appliqué que dans les seuls cas où

of the intrusion so require. The reasonable grounds requirement will not be applicable when the case involves monitoring-type measures such as those discussed by Arbour J.A., namely checks and inspections that a person engaged in a regulated activity must reasonably expect. Likewise, the test will not be applied when doing so would be unjustified given the low degree of “intrusion”.

l'importance et la sévérité de l'intrusion le commandant. L'exigence de motifs raisonnables sera inapplicable lorsqu'il s'agit de mesures de contrôle du type de celles dont traite la juge Arbour, c'est-à-dire les vérifications et inspections auxquelles une personne impliquée dans une activité réglementée doit raisonnablement s'attendre. De même, on se refusera à appliquer le critère lorsque son application serait injustifiée eu égard au faible degré d'«intrusion».

92 In my view, since this case involves a search of private premises that was not conducted as part of a regulatory inspection, the degree of intrusion is greater than it would be, for example, in a case involving a request for the production of documents. For this reason, I feel that when conservatory measures involve a search or seizure within the meaning given to those terms in section 8 of the Charter, the measures cannot be taken unless there are reasonable grounds to believe that they will make it possible to “preserve” the records of estates.

À mon avis, puisqu'il s'agit, dans la présente affaire, d'une perquisition dans les locaux privés qui n'est pas exécutée dans le cadre d'une inspection réglementaire, le degré d'intrusion est plus grand que par exemple dans le cas d'une demande de production de documents. Pour cette raison, je crois que lorsque les mesures conservatoires impliquent une perquisition ou une saisie selon le sens donné à cette expression à l'article 8 de la Charte, elles ne peuvent avoir lieu sans des motifs raisonnables de croire qu'elles permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs.

92

93 Thus, in so far as it authorizes conservatory measures in the nature of a “seizure” where there are no reasonable grounds to believe that the measures will make it possible to “preserve” the records of an estate, paragraph 14.03(1)(b) of the BIA infringes the guarantee set out in section 8 of the Charter. That infringement is not saved by section 1, no evidence having been adduced in this regard by the Attorney General of Canada.

Ainsi, pour autant qu'il autorise des mesures conservatoires de la nature d'une «saisie» en l'absence de motifs raisonnables de croire que celles-ci permettront la «sauvegarde» des dossiers de l'actif, l'alinéa 14.03(1)b) de la LFI viole la garantie énoncée à l'article 8 de la Charte. Cette violation n'est pas rachetée par le jeu de l'article premier, aucune preuve n'ayant été présentée à cet égard par le procureur général du Canada.

93

94 In so far as it infringes section 8 of the Charter, paragraph 14.03(1)(b) of the BIA is of no force or effect. I must therefore consider what remedy would be appropriate. In *Schachter v. Canada*,<sup>49</sup> Lamer C.J. set out the range of remedies and the principles applicable to selecting the appropriate one:

Dans la mesure où il viole l'article 8 de la Charte, l'alinéa 14.03(1)b) de la LFI est inopérant. Il me faut donc examiner quelle devrait être la réparation appropriée. Dans l'arrêt *Schachter c. Canada*<sup>49</sup>, le juge en chef Lamer a formulé l'éventail des réparations et les principes applicables au moment de choisir celle qui s'impose:

94

A court has flexibility in determining what course of action to take following a violation of the *Charter* which does not survive s. 1 scrutiny. Section 52 of the *Constitution Act, 1982* mandates the striking down of any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution, but only “to the extent of the inconsistency”. Depending upon the circumstances, a court may simply strike down, it may strike down and temporarily suspend the declaration of

Un tribunal jouit d'une certaine latitude dans le choix de la mesure à prendre dans le cas d'une violation de la *Charte* qui ne résiste pas à un examen fondé sur l'article premier. L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit l'annulation des «dispositions incompatibles» de toute règle de droit. Selon les circonstances, un tribunal peut simplement annuler une disposition, il peut l'annuler et suspendre temporairement l'effet de la déclaration

invalidity, or it may resort to the techniques of reading down or reading in. . . . In choosing how to apply s. 52 . . . a court will determine its course of action with reference to the nature of the violation and the context of the specific legislation under consideration.<sup>50</sup>

95 For the following reasons, I am satisfied that the appropriate remedy in the circumstances is to “read down” paragraph 14.03(1)(b) of the BIA so that conservatory measures in the nature of a “seizure” are not authorized unless the Superintendent or his delegate has reasonable grounds to believe that they will make it possible to “preserve” the records of estates. This was the type of remedy chosen by the Supreme Court of Canada in a similar context in *R. v. Grant*.<sup>51</sup>

96 The advantage of such a remedy is that it means that a mechanism that is absolutely essential for the protection of third parties can be maintained. In my view, the reading down involved here satisfies Parliament’s legitimate concerns for effective law enforcement without offending the reasonable seizure requirement under section 8 of the Charter.

97 The existence of reasonable grounds can be verified by this Court through judicial review after the fact. In *Thomson Newspapers Ltd.*,<sup>52</sup> La Forest J. noted the importance of such judicial review where the requirement of prior judicial authorization is found to be inapplicable:

The opportunity to challenge, by way of judicial review, the relevancy of any particular use of s. 17 to matters in respect of which the Director or Commission can conduct inquiries, provides adequate guarantee against potential abuse of the power s. 17 confers. No evidence of any such abuse is apparent in the case before this Court.

98 I now turn to the question of whether, in the case at bar, the Deputy Superintendent had reasonable grounds to believe that the conservatory measures would make it possible to “preserve” the records of estates. In my view, an affirmative answer must be given to this question. As I noted above, the evidence in the record refers to very serious misconduct, which called for effective and prompt action to protect the estates of third parties.

d’invalidité ou il peut appliquer les techniques d’interprétation atténuée ou d’interprétation large . . . . Lorsqu’il choisit la façon dont il appliquera l’art. 52 . . . , un tribunal doit déterminer les mesures qu’il prendra eu égard à la nature de la violation et au contexte de la loi visée<sup>50</sup>.

Pour les raisons qui suivent, je suis convaincue 95 que la réparation appropriée dans les circonstances est d’accorder une «interprétation atténuée» de l’alinéa 14.03(1)(b) de la LFI de façon à ne pas autoriser les mesures conservatoires de la nature d’une «saisie» lorsque le surintendant, ou son délégué, n’a pas de motifs raisonnables de croire qu’elles permettront la «sauvegarde» des dossiers d’actifs. C’est d’ailleurs le type de réparation choisi par la Cour suprême du Canada dans un contexte similaire, dans l’arrêt *R. c. Grant*<sup>51</sup>.

Un tel remède a l’avantage de permettre le main- 96 tien d’un mécanisme impérativement requis pour la protection des tiers. L’interprétation atténuée en question rencontre, à mon avis, les préoccupations légitimes du législateur d’une application efficace de la loi sans pour autant empiéter sur l’exigence d’une saisie non abusive garantie à l’article 8 de la Charte.

L’existence de motifs raisonnables pourra être 97 vérifiée par cette Cour dans le cadre d’un contrôle judiciaire après le fait. Le juge La Forest rappelle, dans l’arrêt *Thomson Newspapers Ltd.*<sup>52</sup>, l’importance du contrôle judiciaire après le fait lorsque l’exigence d’autorisation judiciaire préalable est jugée inapplicable:

La possibilité de contester par voie de contrôle judiciaire la pertinence de tout recours particulier à l’art. 17 quant à l’objet des enquêtes que peuvent tenir le directeur ou la Commission offre une garantie suffisante contre tout abus possible du pouvoir conféré par l’art. 17. Il n’y a preuve d’aucun abus semblable dans le présent pourvoi.

Je passe maintenant à la question de savoir si, en 98 l’espèce, le surintendant associé avait des motifs raisonnables de croire que les mesures conservatoires permettraient d’assurer la «sauvegarde» des dossiers d’actifs. À mon avis, il faut répondre affirmativement à cette question. Comme je l’ai dit précédemment, la preuve au dossier fait état de manquements très graves, lesquels commandaient une mesure efficace et prompte pour assurer la sauvegarde des actifs appartenant aux tiers.

99 As for the applicants' argument with respect to section 12 of the Charter, I need only say that the conservatory measures taken in the case at bar do not amount to "cruel and unusual treatment". Section 12 is therefore inapplicable.

100 I also reject the arguments based on the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III] on the basis that they are without merit.

### CONCLUSION

101 For these reasons, the applications for judicial review are allowed in part. Paragraph 14.03(1)(b) of the BIA is of no force or effect in so far as it authorizes the taking of conservatory measures in the nature of a "seizure" where there are no reasonable grounds to believe that the measures will make it possible to "preserve" the records of estates.

102 The applicants' conclusions seeking to reserve their right to claim damages are dismissed.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. B-3 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2).

<sup>2</sup> It is s. 10(1) [as am. *idem*, s. 7] of the BIA that authorizes the Superintendent to issue investigation mandates.

<sup>3</sup> See the respondents' application record, Vol. I., at pp. 268 *et seq.*

<sup>4</sup> R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).

<sup>5</sup> (1993), 116 D.L.R. (4th) 333 (F.C.A.).

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> In this regard, see *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038.

<sup>8</sup> *Id.*, at p. 1076.

<sup>9</sup> Audit progress report, May 1995, letter of May 11, 1995; letter of the Assistant Superintendent dated June 19, 1995; letter of June 22, 1995.

<sup>10</sup> *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at p. 896.

<sup>11</sup> [1980] 2 S.C.R. 1011, at pp. 1024-1025.

<sup>12</sup> *Bunn v. Law Society of Manitoba* (1990), 63 Man.R. (2d) 210 (Q.B.), at p. 213.

<sup>13</sup> *Id.*, at p. 213.

<sup>14</sup> *Supra*, note 4.

<sup>15</sup> *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pp. 7-8.

Quant à l'argumentation des requérants concernant l'article 12 de la Charte, qu'il me suffise de dire que les mesures conservatoires prises en l'espèce ne constituent pas un «traitement cruel et inusité». L'article 12 ne peut donc recevoir aucune application.

De la même façon, je rejette les arguments fondés sur la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III] comme n'ayant aucun mérite.

### CONCLUSION

Pour ces motifs, les demandes de contrôle judiciaire sont accueillies en partie. L'alinéa 14.03(1)b) de la LFI est inopérant dans la mesure où il autorise l'émission de mesures conservatoires de la nature d'une «saisie» en l'absence de motifs raisonnables de croire que ces mesures permettront la «sauvegarde» des dossiers d'actifs.

Je rejette les conclusions des requérants demandant de réserver leurs recours en dommages.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. B-3 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2).

<sup>2</sup> C'est l'art. 10(1) [mod., *idem*, art. 7] de la LFI qui confère au surintendant le pouvoir d'émettre des mandats d'enquête.

<sup>3</sup> Voir le dossier des intimés, vol. I, aux p. 268 et s.

<sup>4</sup> L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).

<sup>5</sup> (1993), 116 D.L.R. (4th) 333 (C.A.F.).

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Voir à cet égard, l'arrêt *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

<sup>8</sup> *Id.*, à la p. 1076.

<sup>9</sup> Rapport intérimaire de vérification, mai 1995, lettre du 11 mai 1995; lettre du surintendant adjoint datée du 19 juin 1995; lettre du 22 juin 1995.

<sup>10</sup> *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, à la p. 896.

<sup>11</sup> [1980] 2 S.C.R. 1011, aux p. 1024 et 1025.

<sup>12</sup> *Bunn v. Law Society of Manitoba* (1990), 63 Man.R. (2d) 210 (B.R.), à la p. 213.

<sup>13</sup> *Id.*, à la p. 213.

<sup>14</sup> *Supra*, note 4.

<sup>15</sup> *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux p. 7 et 8.

<sup>16</sup> [1985] 2 S.C.R. 486.

<sup>17</sup> *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171 (B.C.C.A.), at p. 195; *Howard v. Architectural Inst. of B.C.* (1989), 40 B.C.L.R. (2d) 315 (S.C.), at pp. 320-323; *Richardson v. Ass. of Prof. Engineers*, [1990] 1 W.W.R. 709 (B.C.S.C.), at pp. 716-717; and *Harvey v. Law Society of Newfoundland* (1992), 93 Nfld. & P.E.I.R. 339 (S.C.), at pp. 349-351 and 353.

<sup>18</sup> [1988] 1 S.C.R. 30.

<sup>19</sup> Patrice Garant, *Droit administratif*, 3rd ed., Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, 1991, Vol. III, at pp. 416-417.

<sup>20</sup> *R. v. Morgentaler*, *supra*, note 18, at p. 68. A majority of judges concurred with him on this point.

<sup>21</sup> [1990] 1 S.C.R. 1123.

<sup>22</sup> *Supra*, note 18.

<sup>23</sup> [1992] 2 S.C.R. 606.

<sup>24</sup> *Id.*, at p. 639.

<sup>25</sup> *Id.*, at p. 643.

<sup>26</sup> [1995] 2 S.C.R. 1031.

<sup>27</sup> [1984] 2 S.C.R. 145.

<sup>28</sup> *Id.*, at pp. 159-160.

<sup>29</sup> [1988] 2 S.C.R. 417.

<sup>30</sup> *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281.

<sup>31</sup> *Korponay v. Attorney General of Canada*, [1982] 1 S.C.R. 41, at p. 49.

<sup>32</sup> [1994] 3 S.C.R. 145.

<sup>33</sup> [1988] 6 W.W.R. 1 (Sask. C.A.).

<sup>34</sup> *Supra*, note 31.

<sup>35</sup> *Supra*, note 32, at p. 162.

<sup>36</sup> [1990] 1 S.C.R. 425, at p. 449.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> [1990] 1 S.C.R. 627.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards Re* (1985), 51 O.R. (2d) 509 (C.A.).

<sup>41</sup> *R. v. Ezzeddine (M.)*, (1996), 183 A.R. 37 (Q.B.).

<sup>42</sup> [1995] 4 S.C.R. 154, at pp. 181-182.

<sup>43</sup> (1990), 75 O.R. (2d) 558 (C.A.).

<sup>44</sup> R.S.O. 1980, c. 502, s. 15.

<sup>45</sup> *Supra*, note 43, at p. 567.

<sup>46</sup> *Supra*, note 43, at pp. 568-569.

<sup>47</sup> *Supra*, note 43, at p. 574.

<sup>48</sup> *Supra*, note 43.

<sup>49</sup> [1992] 2 S.C.R. 679.

<sup>50</sup> *Id.*, at pp. 695-696.

<sup>51</sup> [1993] 3 S.C.R. 223.

<sup>52</sup> *Supra*, note 36, at p. 535.

<sup>16</sup> [1985] 2 R.C.S. 486.

<sup>17</sup> *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171 (C.A.C.-B.), à la p. 195; *Howard v. Architectural Inst. of B.C.* (1989), 40 B.C.L.R. (2d) 315 (C.S.), aux p. 320 à 323; *Richardson v. Assn. of Prof. Engineers*, [1990] 1 W.W.R. 709 (C.S.C.B.), aux p. 716-717; et *Harvey v. Law Society of Newfoundland* (1992), 93 Nfld. & P.E.I.R. 339 (C.S.), aux p. 349 à 351 et 353.

<sup>18</sup> [1988] 1 R.C.S. 30.

<sup>19</sup> Garant, Patrice. *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, 1991, vol. III, aux p. 416 et 417.

<sup>20</sup> *R. c. Morgentaler*, *supra*, note 18, à la p. 68. Il a, sur ce point, l'assentiment des majoritaires.

<sup>21</sup> [1990] 1 R.C.S. 1123.

<sup>22</sup> *Supra*, note 18.

<sup>23</sup> [1992] 2 R.C.S. 606.

<sup>24</sup> *Id.*, à la p. 639.

<sup>25</sup> *Id.*, à la p. 643.

<sup>26</sup> [1995] 2 R.C.S. 1031.

<sup>27</sup> [1984] 2 R.C.S. 145.

<sup>28</sup> *Id.*, aux p. 159 et 160.

<sup>29</sup> [1988] 2 R.S.C. 417.

<sup>30</sup> *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281.

<sup>31</sup> *Korponay c. Procureur général du Canada*, [1982] 1 R.C.S. 41, à la p. 49.

<sup>32</sup> [1994] 3 R.C.S. 145.

<sup>33</sup> [1988] 6 W.W.R. 1 (C.A. Sask.).

<sup>34</sup> *Supra*, note 31.

<sup>35</sup> *Supra*, note 32, à la p. 162.

<sup>36</sup> [1990] 1 R.C.S. 425, à la p. 449.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> [1990] 1 R.C.S. 627.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards, Re* (1985), 51 O.R. (2d) 509 (C.A.).

<sup>41</sup> *R. v. Ezzeddine (M.)*, (1996), 183 A.R. 37 (B.R.).

<sup>42</sup> [1995] 4 R.C.S. 154, aux p. 181 et 182.

<sup>43</sup> (1990), 75 O.R. (2d) 558 (C.A.).

<sup>44</sup> R.S.O. 1980, ch. 502, art. 15.

<sup>45</sup> *Supra*, note 43, à la p. 567.

<sup>46</sup> *Supra*, note 43, aux p. 568 et 569.

<sup>47</sup> *Supra*, note 43, à la p. 574.

<sup>48</sup> *Supra*, note 43.

<sup>49</sup> [1992] 2 R.C.S. 679.

<sup>50</sup> *Id.*, aux p. 695 et 696.

<sup>51</sup> [1993] 3 R.C.S. 223.

<sup>52</sup> *Supra*, note 36, à la p. 535.