

T-2473-03  
2005 FC 171

T-2473-03  
2005 CF 171

**Attorney General of Canada** (*Applicant*)

**Procureur général du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

**Sam Lévy et Associés Inc., Trustee in Bankruptcy and Samuel S. Lévy, Trustee in Bankruptcy** (*Respondents*)

**Sam Lévy et Associés Inc., syndic de faillite et Samuel S. Lévy, syndic de faillite** (*défendeurs*)

*INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. SAM LÉVY ET ASSOCIÉS INC. (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. SAM LÉVY ET ASSOCIÉS INC. (C.F.)*

Federal Court, Martineau, J.—Toronto, January 18; February 3, 2005.

Cour fédérale, juge Martineau—Toronto, 18 janvier; 3 février 2005.

*Administrative Law — Judicial review seeking to set aside interlocutory decision in trustees' professional conduct hearing — Superintendent of Bankruptcy's delegate ruling having jurisdiction to hear preliminary motion to have statutory provisions declared inoperative on ground Bankruptcy and Insolvency Act containing no guarantee trustees' hearing held before independent, impartial tribunal — Delegate also ruling having jurisdiction to order stay of disciplinary proceedings against trustees — Delegate relying on Supreme Court of Canada decision in Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin to conclude having implicit jurisdiction to determine questions of law raised in case since delegate responsible for applying statutory provisions regarding disciplinary proceedings — Suspension, revocation of trustee's licence culmination of quasi-judicial process, comparable to role of tribunal — S. 14.02(1) to (3) providing trustee having right to receive notice, right to be heard at hearing prior to imposition of disciplinary measures — Under s. 14.02(2)(b), tribunal not bound by legal, technical rules of evidence in conducting hearing — Tribunal's power to examine questions of law depending on whether enabling statute conferring power — S. 14.01(1) imposing on tribunal duty to determine questions of fact, mixed law and fact, questions of law regarding trustee's conduct — Determination under s. 14.01(1)(b) whether trustee violating Act, etc. question of law — Delegate's decision not containing reviewable error.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire visant l'annulation d'une décision interlocutoire rendue lors de l'audition relative à la conduite professionnelle des syndics — Le délégué du surintendant des faillites s'est déclaré compétent pour entendre une requête préliminaire visant à faire déclarer inopérantes les dispositions législatives en cause au motif que la Loi sur la faillite et l'insolvabilité ne contient aucune garantie assurant aux syndics une audition devant un tribunal indépendant et impartial — Le délégué s'est également déclaré compétent pour ordonner l'arrêt des procédures disciplinaires contre les syndics — Le délégué s'est appuyé sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin pour conclure qu'il avait implicitement compétence pour trancher les questions de droit soulevées en l'espèce puisqu'il était chargé d'appliquer les dispositions législatives concernant les procédures disciplinaires — La suspension ou la révocation de la licence d'un syndic de faillite constitue l'aboutissement d'un processus quasi-judiciaire et le rôle exercé à cet égard est assimilable à celui d'un tribunal — L'art. 14.02(1) à (3) prévoit que le syndic a le droit de recevoir un avis et de se faire entendre avant l'imposition de mesures disciplinaires — Selon l'art. 14.02(2)b), lors de l'audition, le tribunal n'est lié par aucune règle juridique ou procédurale en matière de preuve — Le pouvoir d'un tribunal d'examiner des questions de droit dépend de la question de savoir si la loi habilitante a confié ce pouvoir — L'art. 14.01(1) impose au tribunal l'obligation de trancher des questions de fait, des questions mixtes de fait et de droit et des questions de droit concernant la conduite du syndic — Le fait de trancher, en application de l'art. 14.01(1)b), la question de savoir si le syndic a violé la Loi, les Règles générales, etc. implique une question de droit — La décision du délégué ne contenait aucune erreur révisable.*

*Bankruptcy — Delegate of Superintendent of Bankruptcy ruling having jurisdiction to hear preliminary motion by*

*Faillite — Le délégué du surintendant des faillites s'est déclaré compétent pour entendre une requête présentée de*

*trustees to have statutory provisions declared inoperative, order stay of disciplinary proceedings — Under Bankruptcy and Insolvency Act, s. 5(2), Superintendent of Bankruptcy having mandate to supervise administration of all estates, matters to which Act applies — Superintendent, or appointed delegate, having power to investigate conduct of trustee, impose disciplinary measures (i.e. cancel, suspend trustee's licence, etc.) — Superintendent's duties when trustee violating Act, etc. involving determination of questions of law (s. 14.01(1)) — Concomitant power to determine constitutional validity of enabling legislation.*

*Constitutional Law — Fundamental Principles — Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin reaffirming principle under Constitution Act, 1982, s. 52(1) of supremacy of Constitution and invalidity of any law inconsistent therewith — Constitutional remedies available to administrative tribunals limited, not including general declarations of invalidity — Presumption tribunal empowered to determine questions of law having concomitant power to determine constitutional validity of enabling legislation — Bankruptcy and Insolvency Act giving Superintendent's delegate power to determine questions of law — Nothing in Act overturning presumption — Delegate correct in ruling having jurisdiction to determine constitutional validity of enabling statute — Decisions of administrative tribunals on constitutional questions not binding, reviewable by superior court.*

This was an application for judicial review seeking to have the interlocutory decision of the Superintendent of Bankruptcy's delegate in a hearing into the professional conduct of the trustees set aside. The hearing involved the trustees' administration of certain estates governed by the *Bankruptcy and Insolvency Act* (Act). The delegate ruled that he had jurisdiction to hear the trustees' preliminary motion to have the statutory provisions declared inoperative in their regard on the ground that the provisions contained no structural guarantee that they would be given a hearing before an independent and impartial tribunal and to obtain an order to stay the disciplinary proceedings against them. After making the impugned decision, the delegate dismissed the trustees' motion and stated that he was ready to hear the case on its merits, a decision also under review. The delegate relied on the Supreme Court of Canada's decision in *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin* to conclude that, since he was responsible for applying the statutory provisions regarding disciplinary proceedings, he implicitly had jurisdiction to determine any question of law that might be raised in the case, including issues regarding the independence and impartiality

*façon préliminaire par les syndics visant à faire déclarer inopérantes les dispositions législatives en cause et a ordonné l'arrêt des procédures disciplinaires — En vertu de l'art. 5(2) de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, le surintendant des faillites a le mandat de contrôler l'administration des actifs et des affaires régies par la Loi — Le surintendant, ou le délégué qu'il désigne, a le pouvoir de tenir des enquêtes sur la conduite d'un syndic et de lui imposer des mesures disciplinaires (c.-à-d. annuler la licence du syndic, la suspendre, etc.) — Les obligations du surintendant lorsqu'on reproche à un syndic d'avoir violé la Loi, les Règles générales, etc. impliquent le fait de trancher des questions de droit (art. 14.01(1)) — Pouvoir concomitant de statuer sur la constitutionnalité de sa loi habilitante.*

*Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — L'arrêt Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin a réaffirmé le principe, aux termes de l'art. 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, de la suprématie de la Constitution et de l'invalidité de toute règle de droit qui y est incompatible — Les réparations constitutionnelles relevant des tribunaux administratifs sont limitées et n'incluent pas les déclarations générales d'invalidité — Présomption selon laquelle le tribunal ayant compétence pour trancher des questions de droit a le pouvoir concomitant de statuer sur la constitutionnalité de sa loi habilitante — La Loi sur la faillite et l'insolvabilité donne au délégué du surintendant le pouvoir de trancher des questions de droit — Rien dans la Loi ne renverse cette présomption — Le délégué a eu raison de se déclarer compétent pour statuer sur la constitutionnalité de sa loi habilitante — Les décisions des tribunaux administratifs sur des questions constitutionnelles ne lient pas les décideurs et sont sujettes au contrôle judiciaire d'une cour supérieure.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire qui visait à faire annuler une décision interlocutoire rendue par le délégué du surintendant des faillites dans le cadre de l'audition relative à la conduite professionnelle des syndics. L'audition concernait leur administration de certains actifs régis par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (la Loi). Le délégué s'est déclaré compétent pour entendre la requête présentée de façon préliminaire par les syndics visant à faire déclarer inopérantes à leur égard les dispositions législatives en cause au motif que celles-ci ne contenaient aucune garantie structurelle leur assurant une audition devant un tribunal indépendant et impartial et visant à obtenir une ordonnance d'arrêt des procédures disciplinaires contre eux. Après avoir rendu la décision contestée, le délégué a rejeté la requête des syndics et a indiqué qu'il était prêt à entendre le fond de l'affaire, une décision faisant également l'objet d'un contrôle judiciaire. Le délégué s'est appuyé sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin* pour conclure que, puisqu'il était chargé d'appliquer les dispositions législatives concernant les procédures disciplinaires, il avait implicitement compétence

of the tribunal. The issue was whether the delegate, as an administrative tribunal, in fact had such jurisdiction.

*Held*, the application should be dismissed.

As a multifunctional agency of supervision, investigation and adjudication, the Superintendent of Bankruptcy must supervise the administration of all estates and matters to which the Act applies (subsection 5(2)). The Superintendent, or his appointed delegate, has investigative powers regarding the conduct of a trustee in bankruptcy and may take disciplinary or economic measures against trustees, such as cancelling or suspending a trustee's licence. However, under subsections 14.02(1) to (3) of the Act, a trustee must be given prior notice of such measures and an opportunity to be heard at a conduct hearing. The suspension or revocation of a trustee in bankruptcy's licence is the culmination of a quasi-judicial process, and the role the Superintendent or his delegate exercises is comparable to that of a tribunal. Paragraphs 14.02(2)(b) and (c) of the Act provide that in conducting the hearings, the tribunal is not bound by any legal or technical rules of evidence and shall deal with matters as informally and expeditiously as the circumstances and a consideration of fairness permit. The applicant failed to persuade the Court that the delegate's decision contained a reviewable error.

The delegate correctly interpreted and applied the *Martin* judgment, which applied in this case. That decision clearly and unanimously affirmed the desire to reassess and reformulate the rules concerning the jurisdiction of administrative tribunals in matters involving the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It also eliminated the distinction, previously established, between general and specific questions of law. *Martin* also reaffirmed three fundamental principles: the principle under subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, of the supremacy of the Constitution and the invalidity of any law inconsistent therewith; the relevance of the contextual role performed by administrative tribunals; and the limited scope of the orders that an administrative tribunal may issue and the review role retained by the superior courts in their regard. The *Martin* decision moreover stated that an administrative tribunal, which has been conferred the power to interpret law, is presumed to hold a concomitant power to determine whether that law is constitutionally valid. Once an administrative tribunal is empowered to determine questions of law, the complexity of the question is not an obstacle. Unlike the judgments of a court, the decisions of an administrative tribunal on constitutional questions do not create any precedents and cannot be declaratory of the validity of any law—the constitutional remedies available are therefore

pour trancher toute question de droit pouvant se soulever en l'espèce, y compris les questions portant sur l'indépendance et l'impartialité du tribunal. La question est de savoir si le délégué, en tant que tribunal administratif, avait effectivement cette compétence.

*Jugement*: la demande est rejetée.

Organisme multifonctionnel de surveillance, d'enquête et d'adjudication, l'institution du surintendant des faillites doit contrôler l'administration des actifs et des affaires régies par la Loi (paragraphe 5(2)). Le surintendant, ou le délégué qu'il désigne, a le pouvoir de tenir des enquêtes concernant la conduite d'un syndic de faillite et il peut prendre des mesures disciplinaires ou économiques contre les syndics, comme l'annulation ou la suspension de leur licence. Toutefois, selon les paragraphes 14.02(1) à (3) de la Loi, un syndic doit recevoir un avis préalable de telles mesures et avoir la possibilité de se faire entendre lors d'une audition relative à sa conduite. La suspension ou la révocation de la licence d'un syndic de faillite constitue l'aboutissement d'un processus quasi judiciaire et le rôle qu'exerce le surintendant ou son délégué est assimilable à celui d'un tribunal. Les alinéas 14.02(2)(b) et (c) de la Loi prévoient que, lors des auditions, le tribunal n'est lié par aucune règle juridique ou procédurale en matière de preuve et il règle les questions avec célérité et sans formalisme, eu égard aux circonstances et à l'équité. Le demandeur n'a pas convaincu la Cour que la décision du délégué renfermait une erreur révisable.

Le délégué a bien interprété et appliqué l'arrêt *Martin* qui est applicable en l'espèce. Cet arrêt a affirmé clairement et unanimement la volonté de réévaluer et de reformuler les règles concernant la compétence des tribunaux administratifs en matière d'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a également aboli la distinction, établie précédemment, entre les questions de droit générales et spécifiques. L'arrêt *Martin* a aussi réaffirmé trois principes fondamentaux: le principe, aux termes du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de la suprématie de la Constitution et de l'invalidité de toute règle de droit qui y est incompatible; la pertinence du rôle joué par les tribunaux administratifs sur le plan contextuel; et la portée restreinte des ordonnances pouvant être émises par un tribunal administratif, ainsi que le rôle de contrôle que conservent les tribunaux supérieurs à leur égard. L'arrêt *Martin* a en outre déclaré que le tribunal administratif à qui l'on a conféré le pouvoir d'interpréter la loi est présumé détenir le pouvoir concomitant de déterminer si la loi est constitutionnelle. Une fois que le tribunal administratif est habilité à trancher des questions de droit, la complexité de la question ne constitue pas un obstacle. Contrairement aux jugements d'une cour de justice, les décisions des tribunaux administratifs sur des questions constitutionnelles ne créent pas de précédent et ne peuvent pas

limited. The decisions are also reviewable on a standard of correctness in a superior court on judicial review.

A tribunal's power to examine questions of law will depend on whether its enabling statute gave it that power, expressly or implicitly. Thus, based on a contextual analysis of sections 14.01 and 14.02 of the Act and recent case law on disciplinary proceedings, the Superintendent or his delegate (tribunal) does indeed have the power and responsibility to determine questions of law arising out of the application of the Act. Subsection 14.01(1) imposes a duty to determine questions of law when a trustee is charged with having violated the Act, the General Rules, directives of the Superintendent or any law with regard to the proper administration of any estate. In those cases, the Superintendent may, for instance, suspend or revoke the trustee's licence. These measures may also be taken when a trustee has not properly performed its duties and if "it is in the public interest to do so". Therefore, subsection 14.01(1) refers not only to the review of questions of fact but also to the determination of mixed questions of fact and law, and tangentially of questions of law. Furthermore, given the tribunal's authority to hold *in camera* proceedings (new subsection 14.02(3) of the Act), the tribunal has the implied authority to rule on questions of law. Finally, there was nothing in the Act overturning the presumption that, because the tribunal has jurisdiction to determine any question of law arising from the application of its enabling statute, it has the concomitant power to determine its constitutional validity. The tribunal therefore had the power to rule on the constitutional validity of the provisions at issue.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3, s. 1 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2), 5(2) (as am. *idem*, s. 5), (3)(e) (as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 4), 14.01 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 12), 14.02 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 13; 2002, c. 8, s. 182(1)(b)), 14.03 (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 14; 1999, c. 31, s. 18(E)); 14.04 (as enacted by S.C. 1992, ch. 27, s. 9).

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*,

constituer une déclaration de validité de quelque règle de droit que ce soit—les réparations constitutionnelles disponibles sont donc limitées. Les décisions sont également sujettes au contrôle judiciaire d'une cour supérieure, selon le critère de la décision correcte.

Le pouvoir d'un tribunal de trancher des questions de droit dépendra de la question de savoir si la loi habilitante lui a confié ce pouvoir, expressément ou implicitement. Ainsi, selon une analyse contextuelle des articles 14.01 et 14.02 de la Loi et de la jurisprudence récente en matière disciplinaire, le surintendant ou son délégué (le tribunal) a effectivement le pouvoir et la responsabilité de trancher les questions de droit découlant de l'application de la Loi. Le paragraphe 14.01(1) impose l'obligation de trancher des questions de droit lorsqu'il est reproché à un syndic d'avoir violé la Loi, les Règles générales, les instructions du surintendant ou toute autre règle de droit relative à la bonne administration de l'actif. Dans ces circonstances, le surintendant peut, par exemple, suspendre ou révoquer la licence d'un syndic. Ces mesures peuvent également être prises lorsqu'un syndic ne remplit pas adéquatement ses obligations et «lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire». Par conséquent, le paragraphe 14.01(1) fait appel non seulement à l'examen de questions de fait, mais également à la détermination de questions mixtes de fait et de droit, et accessoirement de questions de droit. De plus, étant donné le pouvoir du tribunal de décréter le huis-clos (nouveau paragraphe 14.02(3) de la Loi), cela implique que le tribunal a le pouvoir de décider des questions de droit. Enfin, il n'y avait rien dans la Loi renversant la présomption selon laquelle, du fait que le tribunal a compétence pour trancher toute question de droit découlant de l'application de sa loi habilitante, il détient le pouvoir concomitant de statuer sur sa constitutionnalité. Par conséquent, le tribunal avait le pouvoir de statuer sur la constitutionnalité des dispositions législatives en cause.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2.

*Forest Practices Code of British Columbia*, R.S.B.C. 1996, ch. 159, art. 131(8).

*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. 35.

*Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3, art. 1 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2), 5(2) (mod., *idem*, art. 5), (3)(e) (mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 4),

1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 35.  
*Forest Practices Code of British Columbia*, R.S.B.C. 1996, c. 159, s. 131(8).  
*Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11

14.01 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 12), 14.02 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 13; 2002, ch. 8, art. 182(1b)), 14.03 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 14); 14.04 (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9).  
*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## NOT FOLLOWED:

*Laflamme v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, [1995] 3 F.C. 174; (1995), 35 C.P.R. (3d) 230; 96 F.T.R. 200 (T.D.).

## APPLIED:

*Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, [1996] 3 F.C. 584; (1996), 42 C.B.R. (3d) 245; 116 F.T.R. 173 (T.D.) (as to approach taken to determine whether tribunal has power to determine questions of law); *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, [2003] 2 S.C.R. 504; (2003), 217 N.S.R. (2d) 301; 231 D.L.R. (4th) 385; 4 Admin. L.R. (4th) 1; 29 C.C.E.L. (3d) 1; 110 C.R.R. (2d) 233; 310 N.R. 22; 2003 SCC 54.

## CONSIDERED:

*Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 S.C.R. 585; (2003), 213 D.L.R. (4th) 449; [2003] 11 W.W.R. 1; 187 B.C.A.C. 1; 18 B.C.L.R. (4th) 207; 5 Admin. L.R. (4th) 161; 3 C.E.L.R. (3d) 161; [2003] 4 C.N.L.R. 25; 310 N.R. 122; 2003 SCC 55; *In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustee Ronald McMahon*, February 16, 2001, Marc Mayrand.

## REFERRED TO:

*Blais v. Basford*, [1972] F.C. 151 (C.A.); 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854; (1996), 140 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 155; 26 C.C.E.L. (2d) 1; 40 C.R.R. (2d) 81; 204 N.R. 1; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1;

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISION NON SUIVIE:

*Laflamme c. Canada (Surintendant des faillites)*, [1995] 3 C.F. 174; (1995), 35 C.P.R. (3d) 230; 96 F.T.R. 200 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, [1996] 3 C.F. 584; (1996), 42 C.B.R. (3d) 245; 116 F.T.R. 173 (1<sup>re</sup> inst.) (quant à la méthode utilisée pour régler la question de savoir si le tribunal a le pouvoir de trancher des questions de droit); *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504; (2003), 217 N.S.R. (2d) 301; 231 D.L.R. (4th) 385; 4 Admin. L.R. (4th) 1; 29 C.C.E.L. (3d) 1; 110 C.R.R. (2d) 233; 310 N.R. 22; 2003 CSC 54.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585; (2003), 213 D.L.R. (4th) 449; [2003] 11 W.W.R. 1; 187 B.C.A.C. 1; 18 B.C.L.R. (4th) 207; 5 Admin. L.R. (4th) 161; 3 C.E.L.R. (3d) 161; [2003] 4 C.N.L.R. 25; 310 N.R. 122; 2003 CSC 55; *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire du syndic Ronald McMahon*, 16 février 2001, Marc Mayrand.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151 (C.A.); 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; (1996), 140 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 155; 26 C.C.E.L. (2d) 1; 40 C.R.R. (2d) 81; 204 N.R. 1; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14

*MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.); *Gwala v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 3 F.C. 404; (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 26; 242 N.R. 173 (C.A.); *Métivier c. Mayrand*, [2003] R.J.Q. 3035; (2003), 18 Admin. L.R. (4th) 14; 50 C.B.R. (4th) 153 (C.A.); *Douglas/Kwanilen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; [1991] 1 W.W.R. 643; 52 B.C.L.R. (2d) 68; 91 CLLC 17,002; 118 N.R. 340; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; (1991), 81 D.L.R. (4th) 121; 91 CLLC 14,024; 122 N.R. 361; [1991] OLRB Rep 790; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; 50 Admin. L.R. 1; 36 C.C.E.L. 117; 91 CLLC 14,023; 4 C.R.R. (2d) 12; 126 N.R. 1; *R. v. Stinchcombe*, [1995] 1 S.C.R. 754; (1995), 162 A.R. 269; 96 C.C.C. (3d) 318; 38 C.R. (4th) 42; 178 N.R. 157; *In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustees Henry Sztern and Henry Sztern et Associés inc.*, May 29, 2001, Benjamin J. Greenberg; *In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustees Segal & Partners Inc. and Todd Y. Sheriff*, September 3, 2002, Marc Mayrand; *In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustees Segal & Partners Inc. and Todd Y. Sheriff*, September 12, 2003, Marc Mayrand.

APPLICATION for judicial review to set aside an interlocutory decision of the delegate of the Superintendent of Bankruptcy ruling that the delegate had jurisdiction to hear a preliminary motion by the trustees to have the statutory provisions declared inoperative in their regard and to obtain an order to stay the disciplinary proceedings against them. Application dismissed.

APPEARANCES:

*Bernard Letarte and Robert Monette* for applicant.

*Daniel DesAulniers, Jean-Philippe Gervais and R. Michel Décary* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Grondin, Poudrier, Bernier, Québec, and Gervais & Gervais, Montréal, and Stikeman, Elliott, LLP, Montréal*, for respondents.

C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.); *Gwala c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 3 C.F. 404; (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 26; 242 N.R. 173 (C.A.); *Métivier c. Mayrand*, [2003] R.J.Q. 3035; (2003), 18 Admin. L.R. (4th) 14; 50 C.B.R. (4th) 153 (C.A.); *Douglas/Kwanilen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; [1991] 1 W.W.R. 643; 52 B.C.L.R. (2d) 68; 91 CLLC 17,002; 118 N.R. 340; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; (1991), 81 D.L.R. (4th) 121; 91 CLLC 14,024; 122 N.R. 361; [1991] OLRB Rep 790; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; 50 Admin. L.R. 1; 36 C.C.E.L. 117; 91 CLLC 14,023; 4 C.R.R. (2d) 12; 126 N.R. 1; *R. c. Stinchcombe*, [1995] 1 R.C.S. 754; (1995), 162 A.R. 269; 96 C.C.C. (3d) 318; 38 C.R. (4th) 42; 178 N.R. 157; *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndicats Henry Sztern et Henry Sztern et Associés inc.*, 29 mai 2001, Benjamin J. Greenberg; *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndicats Segal & Partners Inc. et Todd Y. Sheriff*, 3 septembre 2002, Marc Mayrand; *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndicats Segal & Partners Inc. et Todd Y. Sheriff*, 12 septembre 2003, Marc Mayrand.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant à obtenir l'annulation d'une décision interlocutoire du délégué du surintendant des faillites qui s'est déclaré compétent pour entendre une requête présentée de façon préliminaire par les syndicats visant à faire déclarer inopérantes à leur égard les dispositions législatives en cause et à obtenir une ordonnance d'arrêt des procédures disciplinaires contre eux. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

*Bernard Letarte et Robert Monette* pour le demandeur.

*Daniel DesAulniers, Jean-Philippe Gervais et R. Michel Décary* pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

*Grondin, Poudrier, Bernier, Québec, et Gervais & Gervais, Montréal, et Stikeman, Elliott, LLP, Montréal*, pour les défendeurs.

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

[1] MARTINEAU J.: The respondents Samuel S. Lévy and Sam Lévy et Associés Inc. (the trustees) are currently the object of disciplinary proceedings in relation to their administration of certain estates governed by the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3, as amended [s. 1 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2)] (the Act).

[2] As a multifunctional agency of supervision, investigation and adjudication, the institution of the Superintendent of Bankruptcy (the Superintendent) shall, as its general mandate, supervise the administration of all estates and matters to which the Act applies (subsection 5(2) of the Act [as am. *idem*, s. 5]). Accordingly, the Superintendent may investigate or request an investigation into the conduct of a trustee in bankruptcy and cancel or suspend the trustee's licence, as well as order the trustee to make restitution to the estate for the amount of money it had lost as a result of the trustee's conduct (paragraph 5(3)(e) [as am. by S.C. 1997, c. 12, s. 4] and subsection 14.01(1) [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 12] of the Act). However, such disciplinary or economic measures cannot be taken against a trustee without prior notice and without having given the trustee the opportunity to be heard at a hearing properly convened for that purpose (subsections 14.02(1) to (3) of the Act [ss. 14.02(1) (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 13(E)), (2) (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9), (3) (as enacted *idem*; 1997, c. 12, s. 13)]).

[3] Before going further, I should explain that the parties agree that the suspension or revocation of a trustee in bankruptcy's licence is the culmination of a quasi-judicial process, and that the role exercised in this regard by either the Superintendent himself (previously the Minister of Industry, Science and Technology and his predecessors), or the delegate he appoints pursuant to subsection 14.01(2) [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 12] of the Act, is comparable to that of a tribunal (*Blais v. Basford*, [1972] F.C. 151 (C.A.), at page 164; *Laflamme v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, [1995] 3 F.C. 174 (T.D.), at pages 181-182; *Pfeiffer v. Canada (Superintendent of*

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

[1] LE JUGE MARTINEAU: Les défendeurs Samuel S. Lévy et Sam Lévy et Associés Inc. (les syndics) font présentement l'objet de procédures disciplinaires relativement à leur administration de certains actifs régis par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3, telle que modifiée [art. 1 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2)] (la Loi).

[2] Organisme multifonctionnel de surveillance, d'enquête et d'adjudication, l'institution du surintendant des faillites (le surintendant) a pour mandat général de contrôler l'administration des actifs et des affaires régies par la Loi (paragraphe 5(2) de la Loi [mod., *idem*, art. 5]). Ainsi, le surintendant peut notamment tenir ou faire tenir des enquêtes sur la conduite d'un syndic de faillite et suspendre ou annuler la licence qu'il lui a délivrée, en plus d'ordonner au syndic de rembourser à l'actif toute somme qui a été soustraite en raison de sa conduite (alinéa 5(3)e) [mod. par L.C. 1997, ch. 12, art. 4] et paragraphe 14.01(1) [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 12] de la Loi). Toutefois, de telles mesures disciplinaires ou économiques ne peuvent être prises contre un syndic sans avis préalable et sans avoir donné à ce dernier la possibilité de se faire entendre, et ce, à une audition dûment convoquée à cette fin (paragraphe 14.02(1) à (3) de la Loi [art. 14.02(1) (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 13), (2) (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9), (3) (édicte, *idem*; 1997, ch. 12, art. 13)]).

[3] Avant d'aller plus loin, précisons que les parties sont d'accord pour reconnaître que la suspension ou la révocation de la licence d'un syndic de faillite constitue l'aboutissement d'un processus quasi-judiciaire, et que le rôle qu'exercent à cet égard soit le surintendant lui-même (antérieurement le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et ses prédécesseurs), soit le délégué qu'il désigne en vertu du paragraphe 14.01(2) [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 12] de la Loi, est assimilable à celui d'un tribunal (*Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151 (C.A.), à la page 164; *Laflamme c. Canada (Surintendant des faillites)*, [1995] 3 C.F. 174 (1<sup>re</sup> inst.), aux pages 181 et 182; *Pfeiffer c.*

*Bankruptcy*), [1996] 3 F.C. 584 (T.D.), at page 591; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at pages 947-949). Also, for the purposes of the present reasons for decision, when the Superintendent or the delegate he may appoint pursuant to subsection 14.01(2) [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 12] of the Act exercise or claim to exercise their jurisdiction under sections 14.01 [(3) (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9)], 14.02 [(4) (as enacted *idem*; 1997, c. 12, s. 13), (5) (as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 2002, c. 8, s. 182(1)(b)) and 14.03 [as enacted by S.C. 1992, c. 27, s. 9; 1997, c. 12, s. 14; 1999, c. 31, s. 18(E)] of the Act (the statutory provisions at issue), I will use the term "tribunal". This being said, the statutory provisions at issue provide that the tribunal is not bound by any legal or technical rules of evidence in conducting the hearing, and that it shall deal with the matters set out in the notice of the hearing as informally and expeditiously as the circumstances and a consideration of fairness permit (paragraphs 14.02(2)(b) and (c) of the Act). Furthermore, various conservatory measures may be taken for the protection of an estate prior to the final decision by the tribunal (section 14.03 of the Act). The statutory provisions at issue are reproduced in an appendix to these reasons.

[4] In the case at bar, the applicant, the Attorney General of Canada, has filed this application for judicial review, requesting that an interlocutory decision, dated December 4, 2003, by the Honourable Fred Kaufman, Q.C., the delegate of the Superintendent of Bankruptcy (the delegate), in the context of the hearing into the professional conduct of the trustees (the impugned decision), be set aside. The delegate ruled that he had jurisdiction to hear a preliminary motion by the trustees, on the one hand, to have the statutory provisions declared inoperative in their regard on the ground that they contain no structural guarantee that they will be given a hearing before an independent and impartial tribunal and, on the other hand, to obtain an order to stay the proceedings in their regard on the ground that the implementation of these provisions is no greater guarantee to them of a hearing before an independent and impartial tribunal. Be that as it may, after making the impugned decision, the delegate, in a second decision,

*Canada (Surintendant des faillites)*, [1996] 3 C.F. 584 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 591; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, aux pages 947 à 949). Aussi, pour les fins des présents motifs de décision, lorsque le surintendant ou le délégué qu'il peut désigner en vertu du paragraphe 14.01(2) [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 12] de la Loi exercent ou prétendent exercer une compétence qui leur est dévolue en vertu des articles 14.01 [(3) édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9)], 14.02 [(4) (édicte, *idem*; 1997, ch. 12, art. 13), (5) (édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 2002, ch. 8, art. 182(1)b)] et 14.03 [édicte par L.C. 1992, ch. 27, art. 9; 1997, ch. 12, art. 14] de la Loi (les dispositions législatives en cause), j'utiliserai le terme «tribunal». Ceci étant dit, les dispositions législatives en cause prévoient que lors de l'audition, le tribunal n'est lié par aucune règle juridique ou procédurale en matière de preuve, et que celui-ci règle les questions exposées dans l'avis d'audition avec célérité et sans formalisme, eu égard aux circonstances et à l'équité (alinéas 14.02(2)b) et c) de la Loi). En outre, diverses mesures conservatoires peuvent être prises pour assurer la sauvegarde d'un actif avant que la décision finale ne soit rendue par le tribunal (article 14.03 de la Loi). Les dispositions législatives en cause sont reproduites en annexe.

[4] En l'espèce, le demandeur, le procureur général du Canada, a déposé la présente demande de contrôle judiciaire qui vise à faire annuler une décision interlocutoire rendue le 4 décembre 2003 par l'honorable Fred Kaufman, c.r., délégué du surintendant des faillites (le délégué), dans le cadre de l'audition relative à la conduite professionnelle des syndics (la décision contestée). Ce dernier s'est déclaré compétent pour entendre une requête présentée de façon préliminaire par les syndics visant, d'une part, à faire déclarer inopérantes à leur égard les dispositions législatives en cause au motif que celles-ci ne contiennent aucune garantie structurelle leur assurant une audition devant un tribunal indépendant et impartial et visant, d'autre part, à obtenir une ordonnance d'arrêt des procédures à leur égard au motif que la mise en application de ces dispositions ne leur assure pas davantage une audition devant un tribunal indépendant et impartial. Quoiqu'il en soit, après avoir rendu la décision contestée, dans une seconde décision,



dated December 19, 2003, dismissed the trustees' motion and told the parties that he was ready to hear the case on its merits (the second decision). The latter decision is also the subject-matter of an application for judicial review, this one filed by the trustees (docket T-75-04).

[5] Although the review application by the Attorney General of Canada appears to me, *prima facie*, to be moot, or to some degree academic, I will not base the dismissal of the application on this ground. Since the parties have had an opportunity to argue fully the issue of the tribunal's jurisdiction, and the applicability of the Court's previous decisions in *Laflamme* and *Pfeiffer* merits clarification in light of the more recent jurisprudence of the Supreme Court and certain amendments to the legislation, I have decided to rule today on the issue of the tribunal's jurisdiction (*Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342).

[6] The impugned decision is essentially based on the October 3, 2003 judgment by the Supreme Court of Canada in *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, [2003] 2 S.C.R. 504 (the *Martin* judgment). Since he is responsible for applying the statutory provisions at issue, the delegate concluded that he implicitly had jurisdiction to determine any question of law that might be raised in the case, which therefore includes the question of the independence and impartiality of the tribunal, especially since any error of law may ultimately be corrected by the Federal Court, which has jurisdiction to review any decision of the tribunal (subsection 14.02(5) of the Act).

[7] In my opinion, the delegate correctly interpreted and applied the *Martin* judgment, which is applicable in this case. The Attorney General has failed to persuade me that the impugned decision contains a reviewable error of law. The *Martin* judgment is decisive. It affirms the desire, clearly expressed by the Supreme Court of Canada in a unanimous opinion, to reassess and reformulate, in the form of clear guidelines, the rules concerning the jurisdiction of administrative tribunals in matters involving the *Canadian Charter of Rights and*

celle-là rendue le 19 décembre 2003, le délégué a rejeté la requête des syndicats et a indiqué aux parties qu'il était prêt à entendre le fond de l'affaire (la seconde décision). Cette dernière décision fait également l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, celle-là déposée par les syndicats (dossier T-75-04).

[5] Bien que la demande de contrôle du procureur général du Canada m'apparaît à première vue sans objet, ou jusqu'à un certain point académique, je ne ferai pas porter le rejet de la demande sur ce dernier motif. Considérant que les parties ont eu l'occasion de débattre pleinement de la question de compétence du tribunal et que l'applicabilité des décisions antérieures de la Cour dans *Laflamme* et *Pfeiffer* mérite d'être clarifiée eu égard à la jurisprudence plus récente de la Cour suprême et à certains amendements législatifs, j'ai décidé de trancher aujourd'hui la question de compétence du tribunal (*Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342).

[6] Essentiellement, la décision contestée se fonde sur l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada, le 3 octobre 2003, dans *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504 (l'arrêt *Martin*). Puisqu'il est chargé d'appliquer les dispositions législatives en cause, le délégué a conclu qu'il avait implicitement compétence pour trancher toute question de droit pouvant se soulever en l'espèce,—ce qui inclut donc la question de l'indépendance et de l'impartialité du tribunal; d'autant plus que toute erreur de droit pourra être ultimement corrigée par la Cour fédérale qui a compétence pour réviser toute décision du tribunal (paragraphe 14.02(5) de la Loi).

[7] À mon avis, le délégué a bien interprété et appliqué l'arrêt *Martin* qui est applicable en l'espèce. Le procureur général ne m'a pas convaincu que la décision contestée renferme une erreur de droit révisable. L'arrêt *Martin* est déterminant. Celui-ci affirme la volonté clairement exprimée par la Cour suprême du Canada, dans une opinion unanime, de réévaluer et de reformuler, sous forme de lignes directrices claires, les règles concernant la compétence des tribunaux administratifs en matière d'application de la *Charte canadienne des droits*

*Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter). In doing so, the Supreme Court also eliminated the distinction between general and specific questions of law, which had been created in *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854.

[8] At paragraph 3 of the judgment, Gonthier J. lays down the following general rule:

Administrative tribunals which have jurisdiction—whether explicit or implied—to decide questions of law arising under a legislative provision are presumed to have concomitant jurisdiction to decide the constitutional validity of that provision. This presumption may only be rebutted by showing that the legislature clearly intended to exclude *Charter* issues from the tribunal’s authority over questions of law. To the extent that the majority reasons in *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, are inconsistent with this approach, I am of the view that they should no longer be relied upon.

[9] On the other hand, three fundamental principles were reaffirmed in the *Martin* judgment. The first concerns the principle of the supremacy of the Constitution [*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (paragraphs 28-29):

First, and most importantly, the Constitution is, under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, “the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect”. The invalidity of a legislative provision inconsistent with the *Charter* does not arise from the fact of its being declared unconstitutional by a court, but from the operation of s. 52(1). Thus, in principle, such a provision is invalid from the moment it is enacted, and a judicial declaration to this effect is but one remedy amongst others to protect those whom it adversely affects. In that sense, by virtue of s. 52(1), the question of constitutional validity inheres in every legislative enactment. Courts may not apply invalid laws, and the same obligation applies to every level and branch of government, including the administrative organs of the state. Obviously, it cannot be the case that every government official has to consider and decide for herself the constitutional validity of every provision she is called upon to apply. If,

*et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte). Ce faisant, la Cour suprême a également aboli la distinction entre les questions de droit générales et spécifiques qui avait été créée dans l’arrêt *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

[8] Au paragraphe 3 du jugement, le juge Gonthier, énonce par ailleurs la règle générale suivante:

Les tribunaux administratifs ayant compétence—expresse ou implicite—pour trancher les questions de droit découlant de l’application d’une disposition législative sont présumés avoir le pouvoir concomitant de statuer sur la constitutionnalité de cette disposition. Cette présomption ne peut être réfutée que par la preuve que le législateur avait manifestement l’intention de soustraire les questions relatives à la *Charte* à la compétence que les tribunaux administratifs possèdent à l’égard des questions de droit. Je suis d’avis que, dans la mesure où ils sont incompatibles avec ce point de vue, il n’y a plus lieu de se fonder sur les motifs des juges majoritaires dans l’arrêt *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

[9] D’autre part, trois principes fondamentaux ont été réaffirmés dans l’arrêt *Martin*. Le premier concerne le principe de la suprématie de la Constitution [*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice III, n° 44]] (aux paragraphes 28 et 29):

Premièrement—ce qui est le plus important —, la Constitution est, aux termes du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, «la loi suprême du Canada» et «elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit». L’invalidité d’une disposition législative incompatible avec la *Charte* découle non pas d’une déclaration d’inconstitutionnalité par une cour de justice, mais plutôt de l’application du par. 52(1). Donc, en principe, une telle disposition est invalide dès son adoption, et l’obtention d’un jugement déclaratoire à cet effet n’est qu’un moyen parmi d’autres de protéger ceux et celles qui en souffrent préjudice. En ce sens, la question de la constitutionnalité est inhérente à tout texte législatif en raison du par. 52(1). Les tribunaux judiciaires ne doivent pas appliquer des règles de droit invalides, et il en va de même pour tout niveau ou organe de gouvernement, y compris un organisme administratif de l’État. De toute évidence, un fonctionnaire ne saurait être tenu de s’interroger et de se prononcer sur la constitutionnalité de

however, she is endowed with the power to consider questions of law relating to a provision, that power will normally extend to assessing the constitutional validity of that provision. This is because the consistency of a provision with the Constitution is a question of law arising under that provision. It is, indeed, the most fundamental question of law one could conceive, as it will determine whether the enactment is in fact valid law, and thus whether it ought to be interpreted and applied as such or disregarded.

From this principle of constitutional supremacy also flows, as a practical corollary, the idea that Canadians should be entitled to assert the rights and freedoms that the Constitution guarantees them in the most accessible forum available, without the need for parallel proceedings before the courts: see *Douglas College*, supra, at pp. 603-4. In La Forest J.'s words, "there cannot be a Constitution for arbitrators and another for the courts" (*Douglas College*, supra, at p. 597). This accessibility concern is particularly pressing given that many administrative tribunals have exclusive initial jurisdiction over disputes relating to their enabling legislation, so that forcing litigants to refer *Charter* issues to the courts would result in costly and time-consuming bifurcation of proceedings. As McLachlin J. (as she then was) stated in her dissent in *Cooper*, supra, at para. 70:

The *Charter* is not some holy grail which only judicial initiates of the superior courts may touch. The *Charter* belongs to the people. All law and law-makers that touch the people must conform to it. Tribunals and commissions charged with deciding legal issues are no exception. Many more citizens have their rights determined by these tribunals than by the courts. If the *Charter* is to be meaningful to ordinary people, then it must find its expression in the decisions of these tribunals. [Emphasis added.]

[10] The second principle identified in the *Martin* judgment focuses on the relevance of the contextual role performed by administrative tribunals (at paragraph 30):

Second, *Charter* disputes do not take place in a vacuum. They require a thorough understanding of the objectives of the legislative scheme being challenged, as well as of the practical constraints it faces and the consequences of proposed constitutional remedies. This need is heightened when, as is often the case, it becomes necessary to determine whether a *prima facie* violation of a *Charter* right is justified under s. 1.

chaque disposition qu'il est appelé à appliquer. Toutefois, s'il est investi du pouvoir d'examiner les questions de droit liées à une disposition, ce pouvoir englobe habituellement celui d'évaluer la constitutionnalité de cette disposition. Cela s'explique par le fait que la compatibilité d'une disposition avec la Constitution est une question de droit découlant de l'application de cette disposition. À vrai dire, il n'y a pas de question de droit plus fondamentale puisqu'elle permet de déterminer si, dans les faits, la disposition est valide et, par conséquent, si elle doit être interprétée et appliquée, ou s'il y a lieu de ne pas en tenir compte.

Il découle, en pratique, de ce principe de la suprématie de la Constitution que les Canadiens doivent pouvoir faire valoir les droits et libertés que leur garantit la Constitution devant le tribunal le plus accessible, sans devoir engager des procédures judiciaires parallèles: voir *Douglas College*, précité, p. 603-604. Pour reprendre les propos du juge La Forest, «il ne peut y avoir une Constitution pour les arbitres et une autre pour les tribunaux» (*Douglas College*, précité, p. 597). Ce souci d'accessibilité est d'autant plus pressant qu'au départ bon nombre de tribunaux administratifs ont compétence exclusive pour trancher les différends relatifs à leur loi habilitante, de sorte qu'obliger les parties à ces différends à saisir une cour de justice de toute question liée à la *Charte* leur imposerait un long et coûteux détour. Comme la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) l'a affirmé dans ses motifs dissidents dans l'arrêt *Cooper*, précité, par. 70:

La *Charte* n'est pas un texte sacré que seuls les initiés des cours supérieures peuvent aborder. C'est un document qui appartient aux citoyens, et les lois ayant des effets sur les citoyens ainsi que les législateurs qui les adoptent doivent s'y conformer. Les tribunaux administratifs et les commissions qui ont pour tâche de trancher des questions juridiques ne sont pas soustraits à cette règle. Ces organismes déterminent les droits de beaucoup plus de justiciables que les cours de justice. Pour que les citoyens ordinaires voient un sens à la *Charte*, il faut donc que les tribunaux administratifs en tiennent compte dans leurs décisions. [Nos soulignés.]

[10] Le second principe identifié dans l'arrêt *Martin* s'attarde à la pertinence du rôle joué par les tribunaux administratifs sur le plan contextuel (au paragraphe 30):

Deuxièmement, un différend relatif à la *Charte* ne survient pas en l'absence de tout contexte. Son règlement exige une connaissance approfondie des objectifs du régime législatif contesté, ainsi que des contraintes pratiques liées à son application et des conséquences de la réparation constitutionnelle proposée. Cela est d'autant plus vrai lorsque, comme c'est souvent le cas, il devient nécessaire de décider si

In this respect, the factual findings and record compiled by an administrative tribunal, as well as its informed and expert view of the various issues raised by a constitutional challenge, will often be invaluable to a reviewing court. [Emphasis added.]

[11] The third principle adopted in *Martin* draws attention to the limited scope of the orders that may be issued by an administrative tribunal and the review role retained by the superior courts in their regard (at paragraph 31):

Third, administrative tribunal decisions based on the *Charter* are subject to judicial review on a correctness standard: see *Cuddy Chicks*, *supra*, at p. 17. An error of law by an administrative tribunal interpreting the Constitution can always be reviewed fully by a superior court. In addition, the constitutional remedies available to administrative tribunals are limited and do not include general declarations of invalidity. A determination by a tribunal that a provision of its enabling statute is invalid pursuant to the *Charter* is not binding on future decision makers, within or outside the tribunal's administrative scheme. Only by obtaining a formal declaration of invalidity by a court can a litigant establish the general invalidity of a legislative provision for all future cases. Therefore, allowing administrative tribunals to decide *Charter* issues does not undermine the role of the courts as final arbiters of constitutionality in Canada. [Emphasis added.]

[12] Once he had set out the above principles, Gonthier J., in *Martin* [at paragraph 34], went on to say that “[t]hus, as a rule, ‘an administrative tribunal which has been conferred the power to interpret law holds a concomitant power to determine whether that law is constitutionally valid’. . . . If a tribunal does have the power to consider questions of law, then it follows by the operation of s. 52(1) [of the *Constitution Act, 1982*] that it must be able to address constitutional issues, including the constitutional validity of its enabling statute.” In passing, I note here that, as a quasi-constitutional instrument, the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, reproduced in R.S.C., 1985, Appendix III (the Bill of Rights) remains in full force and effect (*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1

l’atteinte *prima facie* à un droit garanti par la *Charte* est justifiée au sens de l’article premier. À cet égard, les conclusions de fait d’un tribunal administratif et le dossier qu’il établit, de même que la perception éclairée qu’il a, à titre d’organisme spécialisé, des différentes questions que soulève une contestation constitutionnelle, seront souvent extrêmement utiles à la cour qui procède au contrôle judiciaire. [Nos soulignés.]

[11] Le troisième principe retenu dans *Martin* souligne la portée restreinte des ordonnances pouvant être émises par un tribunal administratif, ainsi que le rôle de contrôle que conservent les tribunaux supérieurs à leur égard (au paragraphe 31):

Troisièmement, les décisions d’un tribunal administratif fondées sur la *Charte* sont assujetties au contrôle judiciaire suivant la norme de la décision correcte: voir *Cuddy Chicks*, précité, p. 17. L’erreur de droit qu’un tribunal administratif commet en interprétant la Constitution peut toujours faire l’objet d’un contrôle complet par une cour supérieure. En outre, les réparations constitutionnelles relevant des tribunaux administratifs sont limitées et n’incluent pas les déclarations générales d’invalidité. La décision d’un tribunal administratif qu’une disposition de sa loi habilitante est invalide au regard de la *Charte* ne lie pas les décideurs qui se prononceront ultérieurement dans le cadre ou en dehors du régime administratif de ce tribunal. Ce n’est qu’en obtenant d’une cour de justice une déclaration formelle d’invalidité qu’une partie peut établir, pour l’avenir, l’invalidité générale d’une disposition législative. En conséquence, permettre aux tribunaux administratifs de trancher des questions relatives à la *Charte* ne mine pas le rôle d’arbitre ultime que les cours de justice jouent en matière de constitutionnalité au Canada. [Nos soulignés.]

[12] Une fois posé les principes exposés plus haut, le juge Gonthier poursuit dans *Martin*, au paragraphe 34 en affirmant que «[d]onc, en règle générale, “le tribunal administratif à qui l’on a conféré le pouvoir d’interpréter la loi a aussi le pouvoir concomitant de déterminer si la loi est constitutionnelle” [. . .] Si un tribunal administratif jouit du pouvoir d’examiner des questions de droit, il s’ensuit, par application du par. 52(1) [de la *Loi constitutionnelle de 1982*], qu’il peut se prononcer sur des questions constitutionnelles, dont celle de la constitutionnalité de sa loi habilitante». Au passage, je note ici que, comme instrument quasi-constitutionnel, la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, reproduite dans L.R.C. (1985), appendice III (la *Déclaration*) conserve toute sa force et son effet (*Singh*

S.C.R. 177, at page 224; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.), at pages 875-879). In this regard, section 2 of the Bill of Rights provides that “[e]very law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared” (emphasis added).

[13] The rules developed in the *Martin* judgment were in fact applied in *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 S.C.R. 585, also decided the same day. In that case the Supreme Court of Canada held unanimously that the Forest Appeals Commission (the Commission), a provincial administrative agency, could determine incidentally a question of Aboriginal rights falling within federal statutory jurisdiction. The Court held that while there are distinctions between administrative tribunals and courts, both are part of the justice system. Viewed properly, then, the justice system encompasses the ordinary courts, federal courts, statutory provincial courts and administrative tribunals. In short, in applying their enabling legislation, administrative agencies must take into account all applicable legal rules, both federal and provincial. But the power to decide a question of law is the power to decide by applying only valid laws. The law in question in *Paul*, the *Forest Practices Code of British Columbia*, R.S.B.C. 1996, c. 159 [subsection 131(8)], allowed a party to “make submissions as to facts, law and jurisdiction”. The existence of the latter provision, conjoined with the fact that the Commission’s decision could be appealed on a question of law or jurisdiction, made it impossible to sustain the argument that the Commission, an adjudicative body, determined purely factual matters.

[14] On the other hand, the complexity of the question to be determined is not an obstacle once it has been

*et autres c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la page 224; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.), aux pages 875 à 879). À cet égard, l’article 2 de la Déclaration précise que «[t]oute loi du Canada, à moins qu’une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu’elle s’appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s’interpréter et s’appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l’un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes» (nos soulignés).

[13] Les règles élaborées dans l’arrêt *Martin* ont par ailleurs été appliquées dans *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585, également décidé le même jour. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a décidé à l’unanimité que la Forest Appeals Commission (la Commission), un organisme administratif provincial, pouvait trancher de manière accessoire une question de droits ancestraux relevant de la compétence législative fédérale. La Cour suprême a reconnu que malgré leurs différences, les tribunaux administratifs et les cours de justice font parties du système judiciaire. Il est donc juste de considérer que le système judiciaire englobe les tribunaux de droit commun, les cours fédérales, les cours créées par une loi provinciale et les tribunaux administratifs. Bref, en appliquant leur loi habilitante, les organismes administratifs doivent tenir compte de toutes les règles de droit fédérales et provinciales applicables. Or, le pouvoir de trancher une question de droit s’entend du pouvoir de la trancher en n’appliquant que des règles de droit valides. À cet égard, la loi en cause dans *Paul*, soit la *Forest Practices Code of British Columbia*, R.S.B.C. 1996, ch. 159 [paragraphe 131(8)], permettait à une partie de [TRADUCTION] «présenter des observations concernant les faits, le droit et la compétence». L’existence de cette dernière disposition, conjugué au fait que la décision de la Commission pouvait être portée en appel sur une question de droit ou de compétence, faisaient donc en sorte qu’il était impossible de soutenir que la Commission, un organisme juridictionnel, tranchait seulement de simples questions de fait.

[14] D’autre part, la complexité de la question à trancher ne constitue pas un obstacle une fois qu’il a été

established that the administrative tribunal is empowered to decide questions of law. In *Paul*, the Supreme Court decided that there was no basis for distinguishing the rights contemplated in section 35 of the *Constitution Act, 1982*, from other constitutional questions. This being the case, unlike the judgments of a court, the decisions of an administrative tribunal on constitutional questions do not create any precedents and could not be declaratory of the validity of any law. Furthermore, the rulings would be reviewable, on a correctness basis, in a superior court on judicial review (*Paul*, at paragraphs 22, 23, 33 and 39). In the instant case, in the context of reviewing the tribunal's second decision, the Court may conduct a full review of the institution responsible for punishing the derogatory conduct of the trustees in bankruptcy, from the standpoint of both administrative law arguments and constitutional law arguments raised by the trustees (*Gwala v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 3 F.C. 404 (C.A.), at paragraphs 4 and 5; *Métivier c. Mayrand*, [2003] R.J.Q. 3035 (C.A.), at paragraphs 7, 10, 11, 21, 31 and 45).

[15] Be that as it may, in this case the Attorney General of Canada argues that the tribunal—whether the Superintendent himself or the delegate he designates—has no jurisdiction to decide constitutional questions on the basis of the decisions delivered by this Court in 1995 and 1996 in *Laflamme* and *Pfeiffer*. These two decisions are based on the general principles that the Supreme Court of Canada had previously laid down in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, and *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, but that Noël J. and Tremblay-Lamer J. interpreted and applied somewhat differently.

[16] In *Laflamme*, Noël J. (as he then was) held that the tribunal had implied power to interpret and apply any statutory provision that was applicable to that case. He therefore answered the question stated in *Martin* in the affirmative. However, in his view, this is not sufficient to

établi que le tribunal administratif est habilité à trancher des questions de droit. En l'espèce, dans *Paul*, la Cour suprême a décidé qu'il n'y avait aucune raison de distinguer les droits visés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, des autres questions de droit constitutionnel. Ceci étant dit, contrairement aux jugements d'une cour de justice, les décisions des tribunaux administratifs sur des questions constitutionnelles ne créent pas de précédents et ne sauraient constituer une déclaration de validité de quelque règle de droit que ce soit. De plus, celles-ci sont sujettes au contrôle judiciaire d'une cour supérieure, selon le critère de la décision correcte (*Paul*, aux paragraphes 22, 23, 33 et 39). En l'espèce, dans le cadre de l'examen de la deuxième décision du tribunal, la Cour pourra effectuer un examen complet de l'institution chargée de sanctionner la conduite dérogatoire des syndic de faillites, et ce, tant du point de vue des arguments de droit administratif que celui des arguments de droit constitutionnel soulevés par les syndic (*Gwala c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 3 C.F. 404 (C.A.), aux paragraphes 4 et 5; *Métivier c. Mayrand*, [2003] R.J.Q. 3035 (C.A.), aux paragraphes 7, 10, 11, 21, 31 et 45).

[15] Quoiqu'il en soit, dans le présent dossier, le procureur général du Canada soutient que le tribunal, —qu'il s'agisse du surintendant lui-même ou du délégué qu'il désigne, —n'a pas compétence pour trancher des questions d'ordre constitutionnel sur la base des décisions rendues par notre Cour en 1995 et 1996 dans les affaires *Laflamme* et *Pfeiffer*. Ces deux décisions se fondent sur les principes généraux que la Cour suprême du Canada a antérieurement établis dans les arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, mais que les juges Noël et Tremblay-Lamer ont interprété et appliqué de façon quelque peu différente.

[16] Dans *Laflamme*, le juge Noël (tel qu'il était alors) reconnaît que le tribunal possède le pouvoir implicite d'interpréter et d'appliquer toute disposition législative applicable en l'espèce. Il répond donc affirmativement à la question énoncée dans *Martin*. Toutefois, selon lui,

give the tribunal the power to determine whether those provisions are valid, “constitutionally” speaking. Here is what he said, at page 184:

I note first that the mere fact that a tribunal has the power to interpret and apply its enabling legislation does not as such mean that Parliament intended to confer on that tribunal the power to consider any point of law involving the Charter. Every tribunal is required to apply legislation and as such must interpret it. If the analysis were to stop at that point the lengthy discussion undertaken by the Supreme Court in both *Tétreault-Gadoury*, *supra*, and in *Cuddy Chicks*, *supra*, as well as in *Douglas/Kwantlen*, *supra*, would be superfluous. It seems clear that the legislative grant of authority must not only give the tribunal the power to interpret its enabling legislation, jurisdiction over the subject-matter resulting from reliance on the Charter and the remedy sought must also be found in the enabling legislation and be part of the powers which Parliament intended to confer on it.

What the applicant is seeking in the case at bar is the destruction of the entire legislative scheme put in place by section 7 and subsection 14(2) of the Act. In fact, he is asking the Hon. Fred Kaufman to hear an application the end result of which will be to simply abolish his legislative mandate. I cannot find any legislative intent whatever in the Act that the Minister or his representative should be able to declare the legislation creating their position constitutionally invalid. As such neither the subject-matter nor the remedy sought is contained in the enabling legislation. [Emphasis added.]

[17] Clearly, the “integral” approach recommended above is contrary to *Martin*. Moreover, the Attorney General of Canada acknowledges that the legal correctness of the approach taken by Noël J. in *Laflamme* was subsequently questioned by Madam Justice Tremblay-Lamer in *Pfeiffer*. She states, at paragraphs 26 and 31:

While I have reached the same conclusion as Mr. Justice Noël, I shall not follow the same route as my colleague did. In my view, this is the approach that must be taken when the issue is whether the tribunal in question is a court of competent jurisdiction within the meaning of subsection 24(1) of the Charter. This analysis is not required when the issue is the power of an administrative tribunal to examine the constitutionality of its enabling statute under section 52 of the *Constitution Act, 1982*.

ceci n’est pas suffisant pour conférer au tribunal le pouvoir de déterminer si ces mêmes dispositions sont valides «constitutionnellement» parlant. Ainsi, il indique à la page 184:

Je note à prime abord que le simple pouvoir que possède un tribunal d’interpréter et d’appliquer sa loi habilitante n’est pas en soi évocateur d’une intention législative conférant à ce tribunal le pouvoir de considérer toute question de droit relevant de la Charte. Tout tribunal est appelé à appliquer une loi et, dans cette mesure, doit l’interpréter. Si l’analyse devait s’arrêter là, la longue discussion dans laquelle s’est engagée la Cour suprême tant dans *Tétreault-Gadoury*, *supra*, que dans *Cuddy Chicks*, *supra*, ainsi que dans *Douglas/Kwantlen*, *supra*, serait superflue. Il semble clair que l’attribution législative doit non seulement conférer au tribunal le pouvoir d’interpréter sa loi habilitante, mais la compétence quant à l’objet du litige issu de l’invocation de la Charte ainsi que la réparation recherchée qui en découle doivent également s’inscrire dans la loi habilitante et faire partie des pouvoirs que le législateur a voulu lui conférer.

Or, dans l’instance, ce que le requérant demande, c’est que tout le régime législatif mis en place par l’article 7 et le paragraphe 14(2) de la Loi soit anéanti. De fait, il demande à l’honorable Fred Kaufman de se saisir d’une requête qui a comme aboutissement l’annulation pure et simple de son mandat législatif. Je ne peux déceler dans la Loi une intention législative quelconque voulant que le ministre ou son délégué puisse déclarer l’invalidité constitutionnelle de la loi constitutive de leur poste. À ce titre, ni l’objet du litige ni la réparation recherchée ne s’inscrivent dans la loi habilitante. [Nos soulignés.]

[17] Il est clair que l’approche «intégrale» préconisée plus haut est contraire à *Martin*. D’ailleurs, le procureur général du Canada reconnaît que la justesse juridique de la démarche suivie par le juge Noël dans *Laflamme* a été subséquemment mise en doute par M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer dans *Pfeiffer*. Celle-ci indique aux paragraphes 26 et 31:

Bien que j’arrive à la même conclusion que le juge Noël, je ne suivrai pas la même démarche qu’a suivi mon collègue. Cette approche, à mon avis, est celle que l’on doit adopter lorsque l’on doit déterminer s’il s’agit d’un tribunal compétent au sens du paragraphe 24(1) de la Charte. Cette analyse n’est pas exigée lorsqu’il s’agit de déterminer le pouvoir d’un tribunal administratif d’examiner la constitutionnalité de sa loi habilitante en vertu de l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

...

[...]

In my opinion, we must determine whether Parliament gave the tribunal, in its enabling statute, expressly or by implication, a duty to examine questions of law. This is the approach taken by the Trial Division in *Canada (Attorney General) v. Gill*, and by me in *Canada (Attorney General) v. Racette-Villeneuve*. [Emphasis added.]

À mon avis, il faut rechercher si, dans sa loi habilitante, le législateur, expressément ou implicitement, a confié au tribunal l'obligation d'examiner des questions de droit. C'est la démarche suivie par la Section de première instance dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Gill* ainsi que celle que je suivais dans *Canada (Procureur général) c. Racette-Villeneuve*. [Mon soulignement.]

[18] I prefer, then, the approach suggested by Madam Justice Tremblay-Lamer in *Pfeiffer*, which in my view is more consistent with the current state of the law, although I would use the word “power” and not the word “duty” in reference to the examination of questions of law by the tribunal. It is necessary, therefore, to find out whether Parliament gave the tribunal, in its enabling statute, expressly or by implication, the power to determine questions of law.

[18] Je préfère donc l'approche suggérée par M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer dans *Pfeiffer*, qui m'apparaît plus conforme à l'état actuel du droit, bien que je n'utiliserais pas le terme «obligation» mais celui de «pouvoir» en référence à l'examen de questions de droit par le tribunal. Il faut donc rechercher si, dans sa loi habilitante, le législateur, expressément ou implicitement, a confié au tribunal le pouvoir de trancher des questions de droit.

[19] This being the case, Tremblay-Lamer J., in *Pfeiffer*, came to the conclusion that the tribunal did not have the power to determine questions of law. Her conclusion is essentially based on the following considerations:

[19] Ceci étant dit, M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer dans *Pfeiffer*, est parvenue à la conclusion que le tribunal n'avait pas le pouvoir de trancher des questions de droit. Sa conclusion repose essentiellement sur les considérations suivantes:

(a) The fact that the tribunal must apply its enabling statute is not sufficient for us to conclude that it has the power to determine questions of law (*Pfeiffer*, at paragraph 33);

a) Le fait que le tribunal doive appliquer sa loi habilitante n'est pas suffisant en soi pour conclure qu'il a le pouvoir de trancher des questions de droit (*Pfeiffer*, au paragraphe 33);

(b) The decision to suspend or cancel the licence of a trustee is made when the tribunal “considers . . . it is in the public interest to do so” [emphasis added] (*Pfeiffer*, at paragraph 32);

b) La décision de suspendre ou d'annuler la licence d'un syndic est prise lorsque le tribunal «estime que l'intérêt public le requiert» [mon soulignement] (*Pfeiffer*, au paragraphe 32);

(c) The process for hearings under the Act is informal. Thus, the tribunal is not bound by the rules of evidence. Furthermore, “[m]atters must be dealt with as the circumstances and a consideration of fairness permit” (*Pfeiffer*, at paragraph 35);

c) Le processus d'audition prévu à la Loi est informel. Ainsi, le tribunal n'est pas lié par les règles de preuve. De plus, «[l]es questions doivent être réglées eu égard aux circonstances et à l'équité» (*Pfeiffer*, au paragraphe 35);

(d) Parliament did not deem it advisable to grant the panel certain powers of investigation under the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11 (*Pfeiffer*, at paragraph 35);

d) Le législateur n'a pas accordé au tribunal les pouvoirs d'enquête que l'on retrouve dans la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11 (*Pfeiffer*, au paragraphe 35);

(e) In particular, the tribunal's lack of authority to hold hearings *in camera* (such a finding necessarily involves

e) En particulier, l'absence du pouvoir du tribunal de décréter le huis-clos (cette détermination implique selon



points of law, she says) is no reason to infer that the tribunal has the implied authority to rule on questions of law (*Pfeiffer*, at paragraphs 36-37).

[20] I am unable to reach the conclusion, as Madam Justice Tremblay-Lamer did in *Pfeiffer*, that the tribunal has no jurisdiction to determine the questions of law arising out of the application of the statutory provisions at issue. If I read her reasons clearly, she seems to assume that the tribunal's decision to suspend or revoke a trustee's licence is essentially made in terms of the public interest, as the circumstances and a consideration of fairness permit. Accordingly, the tribunal would never be required to determine some questions of law. If this is the case, the premise on which the rest of Madam Justice Tremblay-Lamer's reasoning in *Pfeiffer* is based is clearly wrong. Thus, a contextual analysis of sections 14.01 and 14.02 of the Act and the more recent case law on disciplinary proceedings would allow us to conclude that the tribunal does indeed have the power and the responsibility to determine questions of law arising out of the application of the Act.

[21] It appears that the conclusion in *Pfeiffer* that the tribunal has no jurisdiction to determine questions of law is largely based on a reading of what is not included in section 14.02 of the Act. However, there is no reference to section 14.01 of the Act, which in my opinion imposes a duty to determine questions of law when a trustee is charged with having violated the Act, the General Rules, directives of the Superintendent or any law with regard to the proper administration of any estate. Indeed, the suspension or revocation of a licence if "it is in the public interest to do so" [my emphasis] is not the only ground under subsection 14.01(1) of the Act. The latter provision refers not only to the review of questions of fact by the tribunal but also to the determination of mixed questions of fact and law, and tangentially of questions of law. Such is the case when the tribunal must, for example, determine whether the trustee has not fully complied with the Act, the General Rules, directives of the Superintendent or any law with regard to the proper administration of any estate. In any event, given the wording of the new subsection 14.02(3) of the

la Cour nécessairement des questions de droit) ne permet pas d'inférer que le tribunal possède le pouvoir implicite de statuer sur des questions de droit (*Pfeiffer*, aux paragraphes 36 et 37).

[20] Il m'est impossible d'arriver, comme le fait M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer dans *Pfeiffer*, à la conclusion que le tribunal n'a pas compétence pour trancher les questions de droit découlant de l'application des dispositions législatives en cause. Si je lis bien les motifs fournis par cette dernière, celle-ci semble tenir pour acquis que la décision du tribunal de suspendre ou d'annuler une licence d'un syndic est essentiellement prise en fonction de l'intérêt public, eu égard aux circonstances et à l'équité. En conséquence, le tribunal ne serait jamais appelé à trancher des questions de droit. Si tel est le cas, la prémisse sur laquelle repose la suite du raisonnement de M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer dans *Pfeiffer* est clairement erronée. Ainsi, une analyse contextuelle des articles 14.01 et 14.02 de la Loi et de la jurisprudence plus récente en matière disciplinaire permet aujourd'hui de conclure que le tribunal a effectivement le pouvoir et la responsabilité de trancher les questions de droit découlant de l'application de la Loi.

[21] Il semble que la conclusion d'absence de compétence pour trancher des questions de droit dans *Pfeiffer* repose en grande partie sur une lecture de ce qui n'est pas inclus à l'article 14.02 de la Loi. Toutefois, il n'est pas fait mention de l'article 14.01 de la Loi qui impose, à mon avis, l'obligation de trancher des questions de droit lorsqu'il est reproché à un syndic d'avoir violé la Loi, les Règles générales, les instructions du surintendant ou toute autre règle de droit relative à la bonne administration de l'actif. En effet, la suspension ou la révocation d'une licence «lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire» [mon soulignement] n'est pas le seul motif prévu au paragraphe 14.01(1) de la Loi. Cette dernière disposition fait appel non seulement à l'examen de questions de fait par le tribunal, mais également à la détermination de questions mixtes de fait et de droit, et accessoirement de questions de droit. C'est le cas lorsque le tribunal doit notamment déterminer si le syndic n'a pas observé la Loi, les Règles générales, les instructions du surintendant ou toute autre règle de droit relative à la bonne administration de l'actif. De toute

Act, by which it is now possible for the tribunal to order an *in camera* proceeding (that determination necessarily implies some questions of law according to *Pfeiffer*, at paragraph 36), I am of the opinion that the *Pfeiffer* decision, must now be interpreted in favour of the trustees.

[22] I note as well that since 1996 a number of decisions handed down by the tribunal have dealt with questions of law arising in the context of the application of the statutory provisions at issue. On the one hand, the tribunal had to rule on the nature and extent of the applicable burden of proof and the application of the duty of disclosure established by the Supreme Court in *R. v. Stinchcombe*, [1995] 1 S.C.R. 754; on the other hand (*In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustees Henry Sztern and Henry Sztern et Associés inc.*, May 29, 2001, Benjamin J. Greenberg; *In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustees Segal & Partners Inc. and Todd Y. Sheriff*, September 3, 2002, Marc Mayrand; *In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustees Segal & Partners Inc. and Todd Y. Sheriff*, September 12, 2003, Marc Mayrand). In a 2001 decision, the tribunal also had to determine a difficult question of law, namely: could a derogatory act committed by a trustee in bankruptcy as a receiver appointed pursuant to a provincial statute constitute an offence warranting the filing of a disciplinary complaint under the Act? The tribunal engaged in a lengthy analysis of the applicable provisions of the Act and the relevant case law, explained the legal principles that would provide appropriate guidance to its deliberations, and concluded that it had jurisdiction to hear and determine this complaint (*In the Matter of the Disciplinary Hearing of the Trustee Ronald McMahon*, February 16, 2001, Marc Mayrand).

[23] For the reasons set out above, I am of the opinion, therefore, that the tribunal has jurisdiction to determine any question of law arising from the application of the statutory provisions at issue. Consequently, the tribunal is presumed to have the concomitant power to rule on the constitutional validity of the provisions of its enabling legislation. Furthermore, in my opinion, there is no provision in the Act that overturns this presumption.

façon, étant donné le libellé du nouveau paragraphe 14.02(3) de la Loi, par lequel il est maintenant possible pour le tribunal de décréter le huis-clos (cette détermination implique nécessairement des questions de droit selon *Pfeiffer*, paragraphe 36), je suis d'avis que la décision *Pfeiffer*, doit maintenant s'interpréter en faveur des syndicis.

[22] Je note également que depuis 1996 plusieurs décisions rendues par le tribunal ont trait à des questions de droit se soulevant dans le cadre de l'application des dispositions législatives en cause. D'une part, le tribunal a eu à se prononcer sur la nature et l'étendue du fardeau de preuve applicable, ainsi que l'application de l'obligation de divulgation établie par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Stinchcombe*, [1995] 1 R.C.S. 754, d'autre part (*Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndicis Henry Sztern et Henry Sztern et Associés inc.*, 29 mai 2001, Benjamin J. Greengerg; *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndicis Segal & Partners Inc. et Todd Y. Sheriff*, 3 septembre 2002, Marc Mayrand; *Dans l'affaire de l'audition disciplinaire des syndicis Segal & Partners Inc. et Todd Y. Sheriff*, 12 février 2003, Marc Mayrand). Dans une décision rendue en 2001, le tribunal a également dû trancher une question de droit épineuse, à savoir: un acte dérogatoire commis par un syndic de faillite à titre de séquestre nommé en vertu d'une loi provinciale, constitue-t-il une infraction susceptible d'emporter le dépôt d'une plainte disciplinaire en vertu de la Loi? Le tribunal s'interrogea donc longuement sur les dispositions applicables de la Loi, procéda à une analyse de la jurisprudence pertinente, exposa les principes de droit susceptibles de le guider dans sa réflexion, puis parvint à la conclusion qu'il avait compétence pour se saisir de cette plainte (*Dans l'affaire de l'audition disciplinaire du syndic Ronald McMahon*, 16 février 2001, Marc Mayrand).

[23] Pour les motifs exposés plus haut, je suis donc d'avis que le tribunal a compétence pour trancher toute question de droit se soulevant au niveau de l'application des dispositions législatives en cause. Par conséquent, le tribunal est présupposé détenir le pouvoir concomitant de statuer sur la constitutionnalité des dispositions de sa loi habilitante. D'autre part, à mon sens, il n'existe aucune disposition dans la Loi qui renverse cette présomption.

Thus the tribunal has the power to rule on the constitutional validity of the provisions at issue.

[24] This application must therefore fail. In view of the result, the trustees will be entitled to costs.

#### ORDER

THE COURT ORDERS that the application for judicial review of the decision dated December 4, 2003, in the respondents' case be dismissed with costs.

Par conséquent, le tribunal a le pouvoir de statuer sur la constitutionnalité des dispositions législatives en cause.

[24] La présente demande doit donc échouer. Vu le résultat, les syndicats auront droit aux dépens.

#### ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire visant la décision rendue le 4 décembre 2003 dans le dossier des défendeurs soit rejetée avec dépens.

## APPENDIX

*Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C., 1985, c. B-3*

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

- (a) a trustee has not properly performed the duties of a trustee or has been guilty of any improper management of an estate,
- (b) a trustee has not fully complied with this Act, the General Rules, directives of the Superintendent or any law with regard to the proper administration of any estate, or
- (c) it is in the public interest to do so,

the Superintendent may do one or more of the following:

- (d) cancel or suspend the licence of the trustee;
- (e) place such conditions or limitations on the licence as the Superintendent considers appropriate including a requirement that the trustee successfully take an exam or enrol in a proficiency course, and
- (f) require the trustee to make restitution to the estate of such amount of money as the estate has been deprived of as a result of the trustee's conduct.

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

(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 subsection (1), subsection 13.2(5), (6) or (7) or section 14.02 or 14.03.

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

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

## ANNEXE

*Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. (1985), ch. B-3*

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

- a) annuler ou suspendre la licence du syndic;
- b) soumettre sa licence aux conditions ou restrictions qu'il estime indiquées, et notamment l'obligation de se soumettre à des examens et de les réussir ou de suivre des cours de formation;
- c) ordonner au syndic de rembourser à l'actif toute somme qui y a été soustraite en raison de sa conduite.

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

(2) Le surintendant peut, par écrit et aux conditions qu'il précise dans cet écrit, déléguer tout ou partie des attributions que lui confèrent respectivement le paragraphe (1), les paragraphes 13.2(5), (6) et (7) et les articles 14.02 et 14.03.

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

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

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

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

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

(a) has the power to administer oaths;

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

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

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

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

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

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

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

(a) direct a person to deal with property of the estate described in the direction in such manner as may be indicated in the direction, including the continuation of the administration of the estate;

b) en tout état de cause, aviser par écrit, avant l'exercice du pouvoir qui fait l'objet de la délégation ou lors de son exercice, tout 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) L'audition et le dossier de l'audition sont publics à moins que le surintendant ne juge que la nature des révélations possibles sur des questions personnelles ou autres est telle que, en l'espèce, l'intérêt d'un tiers ou l'intérêt public l'emporte sur le droit du public à l'information. Le dossier de l'audition comprend l'avis prévu au paragraphe (1), le résumé de la preuve orale visé à l'alinéa (2)d) et la preuve documentaire reçue par le surintendant.

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

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

**14.03 (1)** Pour assurer la sauvegarde d'un actif dans les circonstances visées au paragraphe (2), le surintendant peut:

a) donner instruction à quiconque de s'occuper des biens de l'actif visé dans les instructions conformément aux modalités qui y sont indiquées, notamment d'en continuer l'administration;

(b) direct any person to take such steps as the Superintendent considers necessary to preserve the books, records, data, including data in electronic form, and documents of the estate;

(c) direct a bank or other depository not to pay out funds held to the credit of the estate except in accordance with the direction; and

(d) direct the official receiver not to appoint the trustee in respect of any new estates until a decision is made under subsection 13.2(5) or 14.01(1).

(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;

(d) the fees referred to in subsection 13.2(2) have not been paid in respect of the trustee's licence;

(e) a trustee becomes insolvent;

(f) a trustee is convicted of an indictable offence or has failed to comply with any of the conditions or limitations to which the trustee's licence is subject; or

(g) a circumstance referred to in paragraph 13.2(5)(c) or (d) exists and the Superintendent is considering cancelling the licence under subsection 13.2(5).

(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.

**14.04** The court, on the application of any interested person, may for cause remove a trustee and appoint another licensed trustee in the trustee's place.

b) donner instruction à quiconque de prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la sauvegarde des livres, registres, données sur support électronique ou autre, et documents de l'actif;

c) donner instruction à une banque ou autre dépositaire de ne faire aucun paiement sur les fonds détenus au crédit de cet actif, si ce n'est conformément à l'instruction;

d) donner instruction au séquestre officiel de ne plus nommer le syndic en cause pour administrer de nouveaux actifs tant qu'une décision n'est pas rendue au titre des paragraphes 13.2(5) ou 14.01(1).

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

a) le décès, la destitution ou l'empêchement 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;

e) l'insolvabilité du syndic;

f) le syndic a été reconnu coupable d'un acte criminel ou n'a pas observé l'une des conditions ou restrictions de sa licence;

g) le fait qu'il envisage d'annuler la licence du syndic au titre des alinéas 13.2(5)c) ou d).

(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.

**14.04** Le tribunal, à la demande de tout intéressé, peut révoquer pour un motif suffisant un syndic et nommer à sa place un autre syndic autorisé.