

Gérard Blais (Appellant)

v.

Honourable Ron Basford (Respondent)

Court of Appeal, Noël A.C.J., Thurlow and Walsh JJ.—Montreal, January 18; Ottawa, January 19, 1972.

Judicial review—Jurisdiction—Trustee in bankruptcy—Investigation conducted by Superintendent of Bankruptcy—Trustee's licence restricted by Minister—Whether Minister's decision reviewable by Court—Whether made on "judicial or quasi-judicial basis"—Bankruptcy Act, R.S.C. 1970, c. B-3, secs. 5(8), 9(4), 10(2).

Following an investigation by the Superintendent of Bankruptcy under section 5(8) of the *Bankruptcy Act* into the conduct of *B*, a licensed trustee in bankruptcy since 1953, respondent (the Minister of Consumer and Corporate Affairs) on May 2, 1968, restricted *B*'s licence to the administration of estates then in his hands. The same restriction on *B*'s licence was repeated in 1969, 1970 and 1971. On November 4, 1971, the Minister rejected an application by *B* to remove the restriction. On December 17, 1971, the Minister refused *B*'s application for a licence for 1972 without any restriction. In refusing both applications, the Minister cited *B*'s conduct leading to the original restriction on his licence. *B* applied to the Federal Court under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside the Minister's orders of December 4 and December 17, 1971. Respondent moved to dismiss the application for lack of jurisdiction.

Held, the Court has jurisdiction to hear *B*'s application under section 28 of the *Federal Court Act*.

Per Noël A.C.J. (Walsh J. concurring):—By not suspending or cancelling *B*'s licence under section 10(2) of the *Bankruptcy Act* following the investigation of his conduct under section 5(8) but instead issuing him a licence under section 9(4) with a limitation thereon, the Minister was effectively terminating *B*'s licence, and it might be that natural justice required that the report of the Superintendent of Bankruptcy on which he acted be brought to *B*'s attention so that he might have an opportunity to refute it.

Per Thurlow J. (Walsh J. concurring):—Even if the Minister's decision of December 17, 1971 was an administrative decision under section 9(4), it was "required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*, i.e. the Minister must act fairly and impartially and in this case should have offered *B* an opportunity to answer material in the report of the Superintendent of Bankruptcy. *St. John v. Fraser* [1935] S.C.R. 441, applied; *Wiswell v. Winnipeg* [1965] S.C.R. 512, referred to.

MOTION.

Pierre Lamontagne for appellant.

Paul Ollivier, Q.C. for respondent.

Gérard Blais (Appelant)

c.

L'honorable Ron Basford (Intimé)

Cour d'appel. Le juge en chef adjoint Noël, les juges Thurlow et Walsh—Montréal, le 18 janvier; Ottawa, le 19 janvier 1972.

Examen judiciaire—Compétence—Syndic de faillite—Enquête menée par le surintendant des faillites—Restriction de la licence du syndic par le Ministre—La Cour peut-elle examiner la décision du Ministre—Fait-elle partie d'un «processus judiciaire ou quasi judiciaire»—Loi sur la faillite, S.R.C. 1970, c. B-3, art. 5(8), 9(4), 10(2).

A la suite d'une enquête menée par le surintendant des faillites en vertu de l'article 5(8) de la *Loi sur les faillites* sur la conduite de *B*, syndic de faillite, détenteur d'une licence depuis 1953, l'intimé (le ministre de la Consommation et des Corporations) a, le 2 mai 1968, limité la licence de *B* à l'administration des dossiers en main. La licence de *B* a été soumise à la même restriction lors de son renouvellement en 1969, 1970 et 1971. Le 4 novembre 1971, le Ministre a rejeté la demande de *B* de lever la restriction. Le 17 décembre 1971, le Ministre a rejeté la demande de licence sans restriction présentée par *B* pour 1972. Dans son rejet des deux demandes, le Ministre a invoqué la conduite de *B* qui avait entraîné l'imposition de la première restriction de sa licence. *B* a porté l'affaire devant la Cour fédérale pour obtenir, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'annulation des ordonnances du Ministre en date des 4 et 17 décembre 1971. L'intimé a invoqué l'incompétence de la Cour en demandant le rejet de cette demande.

Arrêt: La Cour est compétente pour entendre la demande de *B* en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Le juge en chef adjoint Noël (le juge Walsh y souscrivant): En évitant de suspendre ou d'annuler la licence du requérant selon l'article 10(2) de la *Loi sur la faillite* à la suite de l'enquête menée sur sa conduite en vertu de l'article 5(8) et en lui délivrant au lieu de cela une licence avec une restriction selon la procédure prévue à l'article 9(4), le Ministre mettait effectivement fin à la licence de *B* et il se pourrait que le respect de la justice naturelle exige que le rapport du surintendant des faillites sur lequel il s'est fondé pour ce faire soit soumis à *B* pour qu'il puisse avoir l'occasion de le réfuter.

Le juge Thurlow (le juge Walsh y souscrivant): Même si la décision du Ministre en date du 17 décembre 1971 était une décision administrative selon l'article 9(4), elle était «légalement soumise à un processus de nature judiciaire ou quasi judiciaire» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, c.-à-d. que le Ministre doit agir en toute justice et impartialité et, en l'espèce, qu'il aurait dû fournir à *B* l'occasion de répondre au rapport du surintendant des faillites. Arrêt suivi: *St. John c. Fraser* [1935] R.C.S. 441; arrêt mentionné: *Wiswell c. Winnipeg* [1965] R.C.S. 512.

REQUÊTE.

Pierre Lamontagne pour l'appelant.

Paul Ollivier, c.r. pour l'intimé.

NOËL A.C.J.—In his motion respondent, the Honourable Ron Basford [the Minister of Consumer and Corporate Affairs—Ed.], asks this Court to dismiss amended application of applicant, Gérard Blais, in which applicant asks that a decision made by respondent on November 4, 1971 upholding the decision to limit applicant's licence as a trustee under the *Bankruptcy Act* and the decision of December 17, 1971 to renew applicant's licence for the year 1972 only for purposes of completing the administration of estates in his hands at December 31, 1967 be reviewed and set aside, on the grounds that this Court does not have jurisdiction to set aside the said decisions.

The application for review and cancellation of the said decisions made by respondent, the Honourable Ron Basford, is based on the following grounds, namely:

- (1) respondent and the Superintendent of Bankruptcy ignored a principle of natural justice in that they did not follow the *audi alteram partem* rule in relation to certain allegations made against applicant;
- (2) respondent based his decision in his order on a conclusion from erroneous facts, which was drawn without reference to factors brought to his attention and to the attention of the Superintendent;
- (3) applicant further states that evidence will be given that the decision he complains of amounts to cancellation of his licence, and this was known to respondent and the Superintendent.

Applicant has held a trustee licence since 1953. On May 2, 1968 the Minister of Consumer and Corporate Affairs made a decision to the effect that applicant's licence be limited to administration of files on hand, the decision being based on a report by the Superintendent of Bankruptcy (in accordance with the provisions of section 3(8), now section 5(8)¹ of the *Bankruptcy Act*, R.S.C. 1970, c. B-3), dated September 8, 1967, recommending that applicant's trustee licence be cancelled and he be removed from his functions as trustee for all bankruptcy proceedings administered by him, in view of his actions in the case of Gingras & Frères Limitée. Applicant's licence was subsequently renewed by decision of the Minister for

LE JUGE EN CHEF ADJOINT NOËL—Par sa requête l'intimé, l'honorable Ron Basford [le ministre de la Consommation et des Corporations—Éd.], demande à cette Cour de mettre fin à la demande amendée du requérant, Gérard Blais, d'examen et d'annulation d'une décision rendue le 4 novembre 1971 par l'intimé maintenant la décision de restreindre la licence de syndic du requérant en vertu de la *Loi sur la faillite*, et la décision du 17 décembre 1971 de ne renouveler la licence du requérant pour l'année 1972 qu'aux seules fins de compléter l'administration des dossiers en main au 31 décembre 1967 au motif que cette Cour n'a pas compétence pour annuler lesdites décisions.

La demande d'examen et d'annulation des dites décisions de l'intimé, l'honorable Ron Basford, est fondée sur les motifs suivants, savoir:

- (1) l'intimé et le surintendant des faillites n'ont pas observé un principe de justice naturelle, en ce qu'ils n'ont pas, en rapport avec certaines allégations portées à l'encontre du requérant, suivi la règle *audi alteram partem*;
- (2) l'intimé a fondé sa décision en son ordonnance sur une conclusion de faits erronés tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance et à la connaissance du surintendant;
- (3) le requérant déclare de plus que la preuve sera faite qu'à la connaissance de l'intimé et du surintendant, la décision dont il se plaint équivaut à une annulation de la licence du requérant.

Le requérant détient une licence de syndic depuis 1953. Le 2 mai 1968, le ministre de la Consommation et des Corporations, sur un rapport du surintendant des faillites (en vertu des dispositions de l'article 3(8) (maintenant 5(8)¹ de la *Loi sur la faillite*, S.R.C. 1970, c. B-3) en date du 8 septembre 1967 recommandant que la licence de syndic du requérant soit annulée et qu'il soit destitué de ses fonctions à titre de syndic de toutes faillites administrées par lui en raison de ses agissements dans l'affaire Gingras & Frères Limitée, rendit une décision comportant que la licence du requérant soit restreinte à l'administration des dossiers en main. La licence du requérant fut par la suite renouvelée par décision du Ministre pour les années 1969,

1969, 1970, 1971 and 1972 subject to the same limitation, namely solely for the purpose of completing administration of the files on hand at December 31, 1967.

On August 31, 1967 applicant was handling 127 bankruptcy files as trustee. From the beginning of September 1967, voluntarily at first and then as the result of limitations placed on his licence, he has been unable to accept new files, and he has not done so. He was handling only four bankruptcy files as trustee on November 4, 1971 and December 17, 1971.

In applicant's submission the so-called voluntary limitation of not accepting new files from the beginning of September 1967 was imposed on him by the Superintendent of Bankruptcy in a letter dated September 13, 1967, sent to applicant's office. Applicant subsequently requested a review of the May 2, 1968 order, as a result of certain written representations made to him by the Superintendent of Bankruptcy in a series of letters, but he was unsuccessful as the licence issued still only authorized him to administer the files in hand until he had completed them.

Respondent contends that this Court does not have jurisdiction to hear applicant's application for review and cancellation, for the following reasons: first, according to counsel for the respondent the Minister's decision to limit applicant's licence as he did was merely an administrative decision which he was entitled to make under subsections 9(3) and (4)² of the *Bankruptcy Act*, involving no judicial or quasi-judicial decision, and against which, by the very terms of section 28 of the *Federal Court Act*, applicant cannot exercise the remedy of review and cancellation provided by that section. Respondent further submits that the only decision which could be subject to cancellation, if applicant were permitted to challenge it under section 28 of the *Federal Court Act*, is the decision of the Minister, dated December 17, 1971, renewing applicant's limited licence. Counsel for the respondent contends that at the time of the Minister's decision made on November 4, 1971 in which he refused to review the decision limiting applicant's licence, the Minis-

1970, 1971 et 1972 sujette à la même restriction, soit aux seules fins de compléter l'administration des dossiers en main au 31 décembre 1967.

Le 31 août 1967, le requérant occupait comme syndic dans 127 dossiers de faillites. Depuis le début de septembre 1967, d'abord volontairement, et ensuite en vertu des restrictions imposées à sa licence, il ne pouvait accepter, ni n'a-t-il accepté, de nouveaux dossiers. Au 4 novembre 1971 et au 17 décembre 1971 il n'occupait plus que dans quatre dossiers de faillites comme syndic.

La restriction dite volontaire de ne pas accepter de nouveaux dossiers à compter du début de septembre 1967 lui a, dit le requérant, été imposée par le surintendant des faillites par une lettre du 13 septembre 1967, adressée à son bureau. Le requérant demanda par la suite une révision de l'ordonnance du 2 mai 1968 à la suite de certaines représentations écrites qui lui furent faites par le surintendant des faillites dans une série de lettres, mais sans succès, puisque le permis émis ne l'autorisait toujours qu'à administrer les dossiers en cours jusqu'à ce qu'il les ait terminés.

L'intimé soutient que cette Cour n'a pas compétence pour entendre la demande d'examen et d'annulation du requérant pour les raisons suivantes: il s'agit d'abord, selon le procureur de l'intimé, pour ce qui est de la décision du Ministre de restreindre la licence du requérant comme il l'a fait, d'une simple décision administrative qu'il avait le droit de prendre en vertu des paragraphes 9(3) et (4)² de la *Loi sur la faillite* n'impliquant aucune décision judiciaire ou quasi judiciaire et contre laquelle le requérant ne peut, en raison même des termes de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, exercer le recours d'examen et d'annulation prévu à cet article. L'intimé soumet de plus que la seule décision qui pourrait faire l'objet d'une annulation, s'il était permis au requérant de l'attaquer en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, serait la décision du Ministre en date du 17 décembre 1971 renouvelant la licence restrictive du requérant. Le procureur de l'intimé soutient en effet que lors de la décision du Ministre du 4 novembre 1971 par laquelle il refusait de réviser la décision restrei-

ter had not yet received applicant's written application for renewal of his licence for 1972.

Finally, respondent contends that applicant had no right to renewal of his licence for 1972 other than in the form in which it was renewed, namely, with the limitation attached thereto, and accordingly, by renewing applicant's licence in the way he did respondent did not infringe on applicant's rights. In my view counsel for the respondent has a worthwhile argument which certainly should be given careful consideration, and in the appeal this question will have to be thoroughly examined. At this point, however, we are only called on to decide whether this Court has jurisdiction to hear the motion by applicant for a review and setting aside of the Minister's decision limiting his licence and, as applicant contends, effectively cancelling it. I do not think it can be said that this Court does not have jurisdiction to hear the application for relief which applicant wishes to make under section 28 of the *Federal Court Act*.

In my view this Court has jurisdiction to hear this application for relief for the following two reasons: first of all it is clear that by limiting applicant's licence as the Minister did on May 2, 1968, instead of suspending or cancelling it as he ought to have done, under subsection 10(2) of the *Bankruptcy Act*, upon receipt of the report of the Superintendent, pursuant to the latter's investigation made under subsection 3(8) of the Act and which showed allegedly improper conduct by the applicant in the matter of Gingras & Frères Limitée, the Minister exceeded his jurisdiction and adopted a procedure not authorized by law. Applicant cannot challenge that decision by the remedy specified in section 28, since the decision was made before the *Federal Court Act* came into effect, but it is to be noted here nevertheless that the decision of May 2, 1968 is the first step in a procedure (of which it is an integral part) which, taken with subsequent annual limiting renewals, will result in cancellation of applicant's licence. Indeed, by not suspending or cancelling applicant's licence in conformity with subsection 10(2)³ of the *Bankruptcy Act*, and by using the

gnant la licence du requérant, le Ministre n'avait pas encore été saisi de la demande écrite du requérant pour le renouvellement de sa licence pour l'année 1972.

L'intimé soutient enfin que le requérant n'avait aucun droit au renouvellement de sa licence pour l'année 1972 autrement qu'elle ne fut en fait renouvelée soit avec la restriction y attachée et par conséquent en renouvelant la licence du requérant comme il l'a fait, l'intimé n'a pu affecter le requérant dans ses droits. L'argument du procureur de l'intimé me paraît sérieux et mérite sûrement d'être examiné avec soin et cette question devra, lors de l'appel, être étudiée soigneusement. Pour l'instant, cependant, il ne s'agit que de décider seulement si cette Cour a juridiction pour entendre la requête du requérant pour examen et annulation de la décision du Ministre restreignant sa licence et, effectivement, comme il le soutient, l'annulant. Il ne me paraît pas qu'on puisse dire que cette Cour n'a pas juridiction pour entendre le recours que veut exercer le requérant en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Cette Cour, à mon avis, a juridiction pour entendre ce recours pour les deux motifs suivants: d'abord, il est clair qu'en restreignant la licence du requérant, comme l'a fait le Ministre le 2 mai 1968 au lieu de la suspendre ou de l'annuler, comme il aurait dû le faire en vertu du paragraphe 10(2) de la *Loi sur la faillite* sur réception du rapport du surintendant qui fit suite à son enquête conduite en vertu du paragraphe 3(8) de la loi révélant des agissements prétendument fautifs de la part du requérant dans l'affaire Gingras & Frères Limitée, le Ministre a excédé sa juridiction et adopté une procédure qui n'était pas autorisée par la loi. Il n'est pas possible pour le requérant d'attaquer cette décision par le recours prévu à l'article 28 puisqu'elle a été rendue avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Cour fédérale* mais il est quand même nécessaire de noter ici que cette décision du 2 mai 1968 est le début d'une procédure (et en forme partie) qui jointe à des renouvellements annuels subséquents restrictifs, auront pour effet d'annuler la licence du requérant. L'intimé, en effet, en évitant de suspendre ou d'annuler la licence du requérant

procedure provided in subsection 9(4) of the said Act, respondent will effectively be terminating applicant's licence. By successive licence renewals under subsection 9(4), the effect of which is to terminate applicant's activities as a trustee and eventually cancel his licence, respondent may be able to prevent applicant from exercising the right to a hearing conferred on him by subsection 10(2) of the Act, claiming, as counsel for the respondent contends, that this right does not apply to renewal of his licence under subsection 9(4).

It is possible that applicant, who has performed the function of trustee since 1953, has the right to a hearing even though subsection 9(4) does not say so, on a decision made under that subsection which infringes upon his rights. It is also possible to contend that applicant is not to be treated merely as an applicant for a licence under subsection 9(3) who is requesting that a licence be issued, but rather as a trustee in office who is entitled to a renewal unless it is not in the public interest for the licence to be renewed without qualification or limitation, or if renewed, to be subject to such qualifications or limitations as here indicated which, as we have seen, will result in terminating his activities as a trustee. If the Minister made this decision to terminate applicant's activities on the basis of an unfavourable report, it may be that natural justice requires that the contents of that report be brought to his attention so that he can have an opportunity to refute it if he can, since the Minister made his decision upon consideration of the report's contents and his assessment of it.

According to applicant's counsel, applicant has tried many times, from the Minister's decision in 1968 to limit his licence until the latest decision on December 17, 1971, to renew his licence for 1972 with a limitation but, as we have seen, for the purpose of cancelling it (decisions based on two investigation reports whose contents have not yet been communicated to applicant or his counsel, and whose conclusions

sous le paragraphe 10(2)³ de la *Loi sur la faillite* et en utilisant la procédure prévue au paragraphe 9(4) de ladite loi, mettra effectivement fin à la licence du requérant. Il est possible que l'intimé ne puisse, par des renouvellements successifs de licence en vertu du paragraphe 9(4) ayant pour effet de mettre fin aux activités du requérant comme syndic et éventuellement annuler sa licence, empêcher le requérant d'exercer le droit d'être entendu qui lui est donné par le paragraphe 10(2) de la loi, en prétendant, comme le soutient le procureur de l'intimé, que ce droit n'existe pas pour ce qui est du renouvellement de sa licence en vertu du paragraphe 9(4).

Il est possible que le requérant ayant exercé la charge de syndic depuis 1953, ait quand même le droit d'être entendu, même si le paragraphe 9(4) ne le dit pas, sur une décision prise en vertu de ce paragraphe qui a pour effet de le léser dans ses droits. Il est possible aussi de soutenir que le requérant ne doit pas être considéré comme un simple solliciteur de licence en vertu du paragraphe 9(3) qui demande l'émission d'une licence, mais bien un syndic en exercice qui a droit à un renouvellement à moins qu'il ne soit pas avantageux pour le public qu'elle soit renouvelée sans conditions ou restrictions, ou si renouvelée, qu'elle le soit avec conditions ou restrictions comme ici, lesquelles, comme nous l'avons vu, auront pour effet de terminer ses activités comme syndic. Si le Ministre a pris cette décision de terminer ses activités sur la foi d'un rapport adverse, il est possible que la justice naturelle exige que l'on porte le contenu de ce rapport à sa connaissance afin qu'il ait l'opportunité, s'il le peut, de le réfuter, puisque c'est par suite de l'examen du contenu de ce rapport et de l'appréciation qu'il en a fait que le Ministre a rendu sa décision.

Selon le procureur du requérant, depuis la décision du Ministre en 1968 de réduire sa licence jusqu'à la dernière décision du 17 décembre 1971 renouvelant encore sa licence d'une façon restreinte pour l'année 1972 mais dans le but, comme nous l'avons vu, de l'annuler, décisions fondées sur deux rapports d'enquête dont le contenu n'a pas encore été communiqué au requérant ou à son procureur et

he accordingly has not been able to challenge), to get the Minister to revoke his decision and issue him a licence containing no limitation, but without success despite, according to counsel for the applicant, a favourable decision by the Superior Court in Sherbrooke, Que. in the Gingras & Frères Limitée case which, as we have seen, was the basis for limitation of his licence in 1968.

Respondent's two motions are accordingly dismissed with costs, but applicant will only be entitled to costs on one motion.

* * *

THURLOW J.—The question raised by these motions is whether this Court has jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside decisions of the Minister of Consumer and Corporate Affairs made on November 4, 1971 and December 17, 1971 to maintain a restriction which had been imposed on May 2, 1968 on the applicant's licence to act as a trustee in bankruptcy and which has been continued in successive renewals of the licence for the years 1969, 1970, 1971 and 1972.

Under section 28 the Court has such jurisdiction with respect to any decision or order made by or in the course of proceedings before any federal board, commission or other tribunal "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis". The expression "federal board, commission or other tribunal" is defined in section 2(g) as meaning (with certain exceptions not material to the present problem) any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada. As the decisions in question were made in the exercise or purported exercise of powers arising under the *Bankruptcy Act* the Court has jurisdiction unless the decisions in question are "of an administrative nature not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis".

dont il n'a pu, par conséquent, contester la teneur, le requérant a maintes fois tenté d'obtenir que le Ministre révoque sa décision et lui décerne une licence ne contenant aucune restriction mais, sans succès et ce malgré, selon le procureur du requérant, une décision favorable de la Cour supérieure de Sherbrooke, P.Q., dans l'affaire Gingras & Frères Limitée qui avait, comme nous l'avons vu, donné lieu à la restriction de sa licence en 1968.

Les deux requêtes de l'intimé sont, par conséquent, rejetées avec dépens mais le requérant n'aura droit qu'aux dépens d'une requête seulement.

* * *

LE JUGE THURLOW—Ces requêtes soulèvent la question de savoir si la Cour est compétente, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour examiner et annuler les décisions du ministre de la Consommation et des Corporations, rendues les 4 novembre et 17 décembre 1971 et maintenant la restriction imposée, le 2 mai 1968, à la licence de syndic de faillite de l'appelant. Cette restriction avait été maintenue lors des renouvellements successifs de la licence en 1969, 1970, 1971 et 1972.

L'article 28 donne à la Cour ce pouvoir d'examen et d'annulation à l'égard de toute décision ou ordonnance rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». L'expression «office, commission ou autre tribunal fédéral» est définie à l'article 2g) et signifie (à quelques exceptions près qui sont pour nous sans importance) un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada. Comme les décisions en question ont été prises dans l'exercice ou le prétendu exercice de pouvoirs découlant de la *Loi sur la faillite*, la Cour a compétence à moins que la décision en question ne soit «de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

Licensing functions, as a class, have frequently, though not always, been held to be of a judicial or quasi-judicial nature (*vide e.g. Sharpe v. Wakefield* [1891] A.C. 173 per Lord Halsbury at page 179) but there appears to be no hard or fast rule on the subject and the determination depends on the particular licensing scheme and the statutory provisions applicable thereto. In the words of Martland J. in *Calgary Power Ltd. v. Copithorne* [1959] S.C.R. 24 at page 30:

In determining whether or not a body or an individual is exercising judicial or quasi-judicial duties, it is necessary to examine the defined scope of its functions and then to determine whether or not there is imposed a duty to act judicially.

Here the statute under which the powers in question arise is the *Bankruptcy Act* and consideration must be given to the scope of the functions it confers on the Minister but in doing so it is of importance to bear in mind that under section 28 of the *Federal Court Act* the question that arises is not whether these functions are administrative or judicial but whether decisions or orders made in the exercise of such powers though administrative in nature are or are not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Section 5 of the *Bankruptcy Act* provides for the appointment of a Superintendent of Bankruptcy with power *inter alia* to receive applications for licences and renewals thereof to act as trustees under the Act and, as authorized by the Minister of Consumer and Corporate Affairs, to issue licences and renewals thereof, to make investigations of bankrupt estates, and, with the leave of the bankruptcy court, to examine private records of the trustees.

Under section 5(8) when on investigation it appears to him that a trustee has not properly performed his duties or has been guilty of any improper conduct or has not fully complied with the law with regard to the administration of any bankrupt estate the Superintendent may

L'émission de licences, en tant que catégorie de fonctions, a très souvent été classée, même si cela n'a pas toujours été le cas, comme un acte de nature judiciaire ou quasi judiciaire (*voir par exemple Sharpe c. Wakefield* [1891] A.C. 173, par Lord Halsbury à la page 179) cependant, il ne semble pas y avoir de règle stricte et précise en la matière et la décision dépend du mode particulier d'octroi de la licence et des dispositions législatives qui lui sont applicables. Voici à ce sujet une citation du juge Martland dans l'arrêt *Calgary Power Ltd. c. Copithorne* [1959] R.C.S. 24 à la page 30:

[TRADUCTION] Pour déterminer si un organisme ou une personne exerce des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, il est nécessaire d'examiner l'objet précis de ses fonctions et de déterminer ensuite si on lui fait un devoir d'agir de façon judiciaire.

En l'espèce, comme la Loi donnant naissance à la compétence en question est la *Loi sur la faillite*, il faut étudier la portée des fonctions qu'elle confère au Ministre; cependant, ce faisant, il est important de ne pas oublier qu'en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la question qui se pose n'est pas celle de savoir si ces fonctions sont de nature administrative ou judiciaire mais plutôt celle de savoir si la Loi exige que les décisions ou ordonnances, prises dans le cadre de cette compétence, bien que de nature administrative, sont soumises par la Loi à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

L'article 5 de la *Loi sur la faillite* prévoit la nomination d'un surintendant des faillites avec le pouvoir, *inter alia*, de recevoir les demandes de licences, et de renouvellement de celles-ci, pour agir comme syndic aux termes de la présente Loi; d'émettre, sur autorisation du ministre de la Consommation et des Corporations, les licences et leur renouvellement; de mener des enquêtes sur l'actif du failli et, avec l'autorisation du tribunal des faillites, d'examiner les registres privés des syndics.

En vertu de l'article 5(8), lorsqu'il lui apparaît, après enquête, qu'un syndic n'a pas rempli ses fonctions convenablement ou a été coupable d'une gestion irrégulière ou ne s'est pas entièrement conformé à la Loi quant à la bonne administration de l'actif d'un failli, le surintendant peut soumettre au Ministre un rapport, accom-

make a report to the Minister together with such recommendations as he deems advisable.

Under section 9(2) the Superintendent also has the duty to investigate the character and qualifications of any applicant for licence as he deems advisable or expedient and to report to the Minister the result of his investigations together with his recommendations for or against the granting of the application and his reasons therefor.

The power to authorize the issue and renewal of licences, with or without such limitations as to him appear expedient, and the power to suspend or cancel licences are, however, reserved to the Minister himself under the following provisions:

9. (3) The Minister, as soon as he has received a report from the Superintendent as to the character and qualifications of an applicant for a licence, may, if he considers it will be of public advantage so to do, authorize the issue of a licence, which shall specify the bankruptcy district or districts or any part thereof in which the licensee is entitled to act.

(4) The licence shall be in the prescribed form and shall expire on the 31st day of December in each year but may be renewed from year to year subject, however, to such qualification or limitation as to the Minister may seem expedient; and the fee payable for the licence and any renewal thereof shall be determined by the Minister.

10. (2) The Minister, after consideration of any report received by him from the Superintendent, pursuant to subsection 5(8), and after a reasonable opportunity has been afforded the licensee to be heard in respect thereof, and upon such further inquiry and investigation as he deems proper, may suspend or cancel the licence of any licensee and in such case shall direct that the licensee be removed as trustee of all estates being administered by such licensee and may appoint some other licensee or licensees to act as trustee of all or any of such estates in the place or stead of the trustee whose licence has been suspended or cancelled.

It will be observed that the power of the Minister under section 9(3) to authorize the issue of a licence is not absolute. It is to be exercised after the Minister has received the report of the Superintendent which, I would suppose, includes the application as well, and the Superintendent's recommendation for or against the granting of the licence and his reasons therefor, but the Minister is not bound by the recommendation or the reasons any more

pagné des recommandations qu'il juge appropriées.

En vertu de l'article 9(2), le surintendant a également le devoir de faire une enquête sur la réputation et la compétence de tout solliciteur de licence, selon qu'il le juge utile ou opportun, et de remettre au Ministre un rapport de l'enquête, ainsi que sa recommandation motivée pour ou contre l'octroi de la licence.

Le pouvoir d'autoriser l'émission et le renouvellement des licences, avec ou sans restriction, selon qu'il le juge opportun, et le pouvoir de suspendre ou d'annuler ces licences sont, toutefois, réservés au Ministre lui-même en vertu des dispositions suivantes:

9. (3) Aussitôt qu'il a reçu un rapport du surintendant sur la réputation et la compétence d'un solliciteur d'une licence, le Ministre, s'il juge la chose avantageuse pour le public, peut autoriser l'émission d'une licence, laquelle doit spécifier le district ou les districts de faillite ou la partie d'un district ou de districts de faillite, où le titulaire de la licence a le droit d'agir.

(4) La licence doit être établie dans la forme prescrite et elle expire le 31 décembre de chaque année, mais elle peut être renouvelée d'une année à l'autre, sous réserve, toutefois, des conditions ou restrictions que le Ministre peut juger utile d'y apporter; le droit à acquitter pour la licence et pour chacun de ses renouvellements doit être établi par le Ministre.

10. (2) Le Ministre, après avoir étudié un rapport qu'il a reçu du surintendant conformément au paragraphe 5(8), et après que le titulaire de la licence a eu l'occasion raisonnable de se faire entendre à cet égard, et après l'enquête et l'investigation supplémentaires qu'il juge appropriées, peut suspendre ou annuler la licence d'un titulaire de licence, et en ce cas doit ordonner que le titulaire soit destitué de ses fonctions à titre de syndic de tous les actifs administrés par ce titulaire, et il peut nommer un autre ou d'autres titulaires de licences pour agir à titre de syndics de la totalité ou de chacun de pareils actifs aux place et lieu du syndic dont la licence a été suspendue ou annulée.

Notons que le pouvoir du Ministre d'autoriser, en vertu de l'article 9(3), l'émission d'une licence n'est pas absolu. Il ne s'exerce que lorsque le Ministre a reçu le rapport du surintendant qui, je suppose, inclut aussi la demande et la recommandation motivée du surintendant pour ou contre l'octroi de la licence; toutefois, le Ministre n'est pas lié par la recommandation ou les motifs, pas plus qu'il n'est lié par le contenu de la demande. Il peut approuver l'oc-

than he is bound by what is said in the application. He can approve the grant over the Superintendent's recommendation against it or disapprove the grant over the Superintendent's favourable recommendation. He need not accept the reasons of the Superintendent and may follow his own reasons. His duty is to decide whether "it will be of public advantage" to grant the licence and he is vested with a discretion to authorize the issue of the licence if, but only if, in his opinion it would be of public advantage to do so. For this purpose under section 9(4) he is further given the authority when authorizing the renewal of a licence to impose such qualifications or limitations on the licence as to him seem expedient. He is also given authority under section 10(2) to suspend or cancel a licence after receiving a section 5(8) report, which as already mentioned may include recommendations by the Superintendent, but only after reasonable opportunity has been afforded the licensee to be heard in respect thereof.

Apart from these considerations the provisions for licensing taken as a whole should I think be regarded as intended to set up a system with some continuity of licensing for such persons as can meet the necessary requirements, to the extent that the Minister in the exercise of his judgment considers that it will be to the advantage of the public to license them. The provision for expiration on December 31st of each year and renewal, while providing an annual opportunity to review the desirability from the point of view of public advantage of continuing the licence with or without limitation, would scarcely be practical if trustees in bankruptcy appointed in December were to be subject to disqualification at the end of that month because renewal of the licence had been refused solely on grounds having nothing to do with the public advantage.

It seems to me therefore that apart from the matter of considerations which bear on what will be to the public advantage a well qualified person applying for a licence is entitled to expect that the licence will be granted and renewed from year to year so long as he wishes to remain licensed and complies with the rules.

troi de la licence malgré la recommandation contraire du surintendant ou la refuser malgré une recommandation favorable de ce dernier. Il n'a pas à accepter les motifs du surintendant et peut suivre les siens. Il a pour tâche de décider si l'octroi de la licence est une « chose avantageuse pour le public » et l'autorisation de l'émission de la licence est à sa discrétion si, et seulement, si il juge la chose avantageuse pour le public. A cet effet, l'article 9(4) lui donne en outre le pouvoir, lorsqu'il autorise le renouvellement d'une licence, d'imposer les conditions ou restrictions qu'il peut juger utile d'y apporter. L'article 10(2) lui donne également le pouvoir de suspendre ou d'annuler une licence après avoir étudié un rapport reçu conformément aux dispositions du paragraphe 5(8) qui, comme nous l'avons déjà mentionné, peut inclure les recommandations du surintendant, mais seulement après que le titulaire de la licence a eu l'occasion raisonnable de se faire entendre à cet égard.

En dehors de ces considérations, les dispositions sur l'émission des licences, envisagées comme un tout, devraient, à mon avis, être considérées comme instaurant un système d'émission quasi permanent de licences aux personnes remplissant les conditions exigées, dans la mesure où le Ministre juge avantageux pour le public de leur accorder la licence. La disposition sur l'expiration des licences le 31 décembre de chaque année et leur renouvellement, tout en permettant de réviser annuellement, du point de vue de l'intérêt public, le bien-fondé de la prolongation de la licence avec ou sans restriction, aurait pratiquement peu d'intérêt, si les syndics de faillite nommés en décembre devaient être disqualifiés à la fin de ce mois en raison du refus du renouvellement de leur licence, uniquement sur des motifs n'ayant rien à voir avec l'intérêt public.

Par conséquent, il me semble qu'en dehors des considérations portant sur la définition de ce qui pourra constituer l'intérêt public, une personne ayant les qualités requises et faisant une demande de licence est en droit de s'attendre à ce que la licence lui soit accordée et soit renouvelée d'année en année aussi longtemps

The applicant's licence was granted in 1953 and was renewed annually without restriction up to and including the year 1968. In 1967, however, a section 5(8) investigation into his conduct of the affairs of a bankrupt estate had been instituted and pending the result of the investigation he had agreed not to undertake the administration of any new estates. It was as a result of the section 5(8) investigation that the Minister on May 2nd, 1968 ordered that the applicant's licence be restricted to dealing with and completing the administration of estates then in his hands. For the years 1969, 1970 and 1971 the renewal of his licence included wording to that effect. In September 1971 the applicant applied to the Minister to remove the restriction which the Minister, by his decision of November 4th, 1971, refused to do, citing as his reason therefor the conduct which had led to the imposition of the restriction and as well higher professional standards now required over what had been required at the time when the restriction was imposed. Also in September 1971 the applicant applied for renewal of his licence for the year 1972 without restriction, but the Minister, by his decision of December 17th, 1971, again declined to lift the restriction and the renewal of the licence as issued includes it. In this instance the Minister's decision purports to be made in the exercise of his power to impose limitations under section 9(4) but the reasons cited are limited to the facts which led to the imposition of the restriction.

Counsel for the applicant sought to put his case in two ways. First it was said that he proposed to establish that both decisions attacked were in effect a single decision, that the decision of May 2nd, 1968 to impose the restriction in the course of a licence year could be justified if at all only as an exercise of the power to suspend or cancel conferred by section 10(2) since the decision itself recites the result of a section 5(8) investigation, that the decision of November 4th, 1971 is referable to the same power and that the decision of December 17th, 1971, though dressed in the guise of an exercise of the section 9(4) power, is in reality another or the same exercise of the

qu'elle désire rester titulaire de la licence et se conformer aux règles.

La licence du requérant a été accordée en 1953 et renouvelée chaque année sans aucune restriction jusqu'en 1968. En 1967, cependant, une enquête a été menée en vertu des dispositions de l'article 5(8) sur la façon dont il gérait le patrimoine d'un failli; en attendant le résultat de l'enquête, il avait accepté de ne pas entreprendre l'administration de nouveaux actifs. C'est à la suite des résultats de l'enquête menée en vertu de l'article 5(8) que le Ministre, le 2 mai 1968, a ordonné que la licence du requérant soit limitée à l'administration des dossiers en main. Lors de son renouvellement, en 1969, 1970 et 1971, sa licence fut soumise à la même restriction. En septembre 1971, le requérant a demandé au Ministre de supprimer cette restriction; ce dernier a refusé, par décision du 4 novembre 1971, invoquant la conduite du requérant, qui l'avait incité à imposer cette restriction, ainsi que les normes professionnelles exigées à l'heure actuelle, plus élevées que celles existant au moment où la restriction a été imposée. En septembre 1971 également, le requérant a demandé pour 1972 le renouvellement sans restriction de sa licence; de nouveau, par décision du 17 décembre 1971, le Ministre a refusé de lever la restriction et le renouvellement de la licence comportait encore cette restriction. Cette fois-ci, le Ministre prétend, dans sa décision, exercer le pouvoir d'imposer des restrictions que lui confère l'article 9(4) mais les motifs qu'il donne se limitent aux faits qui ont conduit à l'imposition de la restriction.

L'avocat du requérant cherche à invoquer deux moyens. On a dit tout d'abord, qu'il se proposait de démontrer que les deux décisions attaquées n'en constituaient en fait qu'une seule; que la décision du 2 mai 1968, imposant la restriction à la licence en cours d'année ne pouvait se justifier qu'à titre d'exercice du pouvoir de suspendre ou d'annuler conféré par l'article 10(2) puisque la décision donne elle-même les résultats de l'enquête menée en vertu de l'article 5(8); que la décision du 4 novembre 1971 relève du même pouvoir et que la décision du 17 décembre 1971, tout en laissant croire qu'elle a été prise en vertu du pouvoir conféré par l'article 9(4) n'est en réalité qu'une autre

section 10(2) power. As section 10(2) expressly calls for an opportunity for the licensee to be heard, counsel for the Minister did not challenge that the exercise of the power under it would be reviewable by this Court under section 28 and it seems clear that if such a case were established the Court would have jurisdiction. However, in that case the existence of the jurisdiction itself or the lack of it will become apparent only when the case has been established at the hearing of the application to review. In so far as this phase of the matter is concerned therefore the appropriate course appears to be to postpone the determination of the question of jurisdiction until the hearing and to refer it to be dealt with by the Court hearing the application on the merits. Moreover, as in this view of the applicant's case the November 4th decision is inextricably connected with the December 17th decision and relates to the 1972 licence I would not at this stage quash the application with respect to the November 4th decision on the ground that it related only to the 1971 licence, as submitted by Mr. Ollivier, and is on that account a futile proceeding.

The other basis of the applicant's case is that even if the decision of December 17th, 1971 was made under section 9(4) it was a decision which, if it was administrative, was one that was required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

On this point Mr. Ollivier relied on the fact that the statute provides for a hearing in section 10(2) but does not do so in section 9(3) or in section 9(4), on the absence of certain indicia of judicial determination, such as Court trappings and procedures, and principally on the decision of the Supreme Court of Canada in *Calgary Power Ltd. v. Copithorne* [1959] S.C.R. 24, and that of the Privy Council in *Nakkuda Ali v. Jayaratne* [1951] A.C. 66.

If the problem which we have to decide were the same as that decided in the cases mentioned, that is to say, whether the powers of the Minister under sections 9(3) and 9(4) of the *Bankruptcy Act* are administrative or judicial, I

facette de l'exercice du pouvoir conféré par l'article 10(2). Comme l'article 10(2) demande expressément qu'on donne au titulaire de la licence l'occasion de se faire entendre, l'avocat du Ministre n'a pas contesté que l'exercice du pouvoir prévu à cet article pourrait être révisé par cette Cour en vertu de l'article 28 et il semble clair que si l'on parvenait à prouver ces prétentions la Cour serait compétente. Cependant, en l'espèce, la compétence elle-même ou l'absence de compétence n'apparaîtra que lorsqu'on aura établi le bien-fondé de ces prétentions, lors de l'audition de la demande de révision. En ce qui concerne cette phase du procès, la marche à suivre semble être donc de reporter jusqu'à l'audience la décision sur la question de compétence et de la renvoyer à la Cour, pour examen, lorsque celle-ci étudiera la demande au fond. En outre, comme en envisageant sous cet angle l'affaire du requérant la décision du 4 novembre apparaît intimement liée à celle du 17 décembre et renvoie à la licence de 1972, je n'annule pas, à ce stade des procédures, la demande relative à la décision du 4 novembre au motif qu'elle ne se rapporte qu'à la licence de 1971, comme l'a soutenu M. Ollivier, et constitue à cet égard une procédure inutile.

L'autre moyen sur lequel se fonde le requérant est que, même si la décision du 17 décembre 1971 avait été prise en vertu de l'article 9(4), il s'agissait d'une décision qui, même de nature administrative, était soumise de par la Loi à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire.

M. Ollivier fonde sa prétention sur le fait que la Loi prévoit une audition à l'article 10(2) alors qu'elle n'en prévoit pas à l'article 9(3) ou à l'article 9(4), sur l'absence de certains indices de décision judiciaire d'un tribunal tels que les procédures ou autres et principalement sur la décision de la Cour suprême du Canada rendue dans l'affaire *Calgary Power Ltd. c. Copithorne* [1959] R.C.S. 24, et sur celle du conseil privé rendue dans l'affaire *Nakkuda Ali c. Jayaratne* [1951] A.C. 66.

Si le problème que nous avons à trancher était le même que celui qui s'est posé dans les arrêts mentionnés, c'est-à-dire, celui de savoir si les pouvoirs du Ministre conférés par l'article 9(3) et 9(4) de la *Loi sur la faillite* sont de

know of no sound answer that could be given to Mr. Ollivier's contention. But to my mind, as I have already indicated, the problem is not the same. It is whether these powers, even though administrative, are required by law to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis. It must I think be borne in mind that section 28 of the *Federal Court Act* is new legislation which confers a heretofore unknown and non-existent right of review, broader than was formerly available by Crown writ procedures and defined as applying to all decisions of federal boards, commissions or tribunals excepting those decisions embraced within the meaning of what, so far as I am aware, is a newly defined group or class of decisions that is to say "decisions or orders of an administrative nature not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis".

What this appears to me to mean is that any purely administrative decision, such as, for example, a decision of a Minister that an automobile should be purchased for his department, is not reviewable, but that wherever the administrative decision is required by law—which includes the common law, the justice of which will supply the omission of the legislature (*vide* Byles J. in *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180)—to be made on a judicial or a quasi-judicial basis the decision is reviewable. As to what a "judicial or quasi-judicial basis" means in this context the nearest expression which I have found in the jurisprudence cited is that of Davis J. in *St. John v. Fraser* [1935] S.C.R. 441, a case which was cited along with *Board of Education v. Rice* by Hall J. in *Wiswell v. Winnipeg* [1965] S.C.R. 512 at page 522. In the *St. John* case Davis J. said at page 451:

Assuming then in favour of the appellants that the prohibitory section does not apply in this case, the real issue on the merits is whether or not the plaintiffs were entitled as of right to be afforded freedom of cross-examination of each and every witness called by the investigator. Counsel for the appellants says that such a right is founded upon what he terms "natural justice," "essential justice" or "British justice". Such phrases are rather loose and vague terms.

nature administrative ou judiciaire, je ne vois pas de réponse valable à l'argumentation de M. Ollivier. Mais, à mon avis, comme je l'ai déjà indiqué, le problème n'est pas le même. Il s'agit de savoir si ces pouvoirs, même de nature administrative, sont légalement soumis, dans leur exercice, à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. N'oubliez pas que l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* fait partie d'une législation toute nouvelle qui confère un droit de révision jusqu'alors inconnu et inexistant, plus large que celui conféré auparavant par les brevets de la Couronne et qui, par définition, s'applique à toutes les décisions des offices, commissions ou tribunaux fédéraux à l'exception des décisions tombant dans le groupe ou la classe de décisions, à ma connaissance nouvellement définies, que sont «les décisions ou ordonnances de nature administrative qui ne sont pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

Ceci me semble vouloir dire que toute décision purement administrative, telle que, par exemple, la décision d'un ministre d'acheter une automobile pour son ministère, ne fait pas l'objet d'un examen, mais que, lorsque la décision administrative est légalement soumise—ce qui inclut la common law, dont l'application permettra de combler les lacunes de la Loi (*voir* le commentaire du juge Byles dans l'affaire *Cooper c. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180)—à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, la décision peut être examinée. Quant à la signification de l'expression «processus judiciaire ou quasi judiciaire» dans ce contexte, je pense que l'expression qui s'en rapproche le plus se trouve dans la jurisprudence citée par le juge Davis dans l'affaire *St. John c. Fraser* [1935] R.C.S. 441; cet arrêt ainsi que l'arrêt *Board of Education c. Rice* étaient cités par le juge Hall dans l'affaire *Wiswell c. Winnipeg* [1965] R.C.S. 512 à la page 522. Dans l'arrêt *St. John*, le juge Davis déclarait à la page 451:

[TRADUCTION] Supposons donc, au bénéfice des appelants, que l'article prohibitif ne s'applique pas en l'espèce. La véritable question de fond est de savoir si les demandeurs avaient le droit de se voir reconnaître la liberté de contre-interroger chacun des témoins appelés par l'enquêteur. L'avocat des appelants déclare qu'un tel droit se fonde sur ce qu'il appelle «la justice naturelle», «la justice fondamentale» ou «la justice britannique». Ces expressions sont

The rights of the parties must be determined upon the basis of what they are entitled to according to law. A decision in accordance with the law is justice.

Lord Shaw of Dunfermline said in *Local Government Board v. Arlidge* ([1915] A.C. 120 at page 138):

In so far as the term "natural justice" means that a result or process should be just it is a harmless though it may be a high-sounding expression; in so far as it attempts to reflect the old *jus naturale* it is a confused and unwarranted transfer into the ethical sphere of a term employed for other distinctions

The Attorney-General contends that the provisions of the statute were only intended to afford to him the right of an investigation into the facts, upon the report of which it became his duty as a member of the Executive to form his own opinion and to exercise such if any of the powers as are given to him by section 11 of the statute, and that if during the investigation every witness called was entitled to have his own counsel cross-examine all the other witnesses, the enquiry would become utterly ineffective, prolonged in duration and costly in administration. The Attorney-General stresses the secrecy provision of the statute, subsection (4) of section 10, as indicating in itself the very nature of the investigation.

It is not suggested by counsel for the appellants that the investigator is a court of law or even a tribunal having similar attributes to a court of law, but it is contended that the investigator is not a purely administrative body but what counsel calls "a quasi-judicial tribunal". Broadly speaking, there are only two divisions—judicial and administrative—though within those two broad divisions there have been tribunals with certain features common to both which have given rise to a somewhat loose, perhaps almost unavoidable, terminology in an effort to again subdivide the two broad classes of tribunals. Fundamentally, the investigator in this case was an administrative officer, and the machinery set up by the statute was administrative for the purpose of enquiring as to whether or not fraudulent practices had been or were being carried on in connection with the sale of the securities of the Wayside Company. The investigation provisions of the statute dealing generally with the prevention of fraud by stock brokers were part and parcel of the administrative machinery for the attainment of the general purposes of the statute. The investigator was not a court of law nor was he a court in law, but to say that he was an administrative body, as distinct from a judicial tribunal, does not mean that persons appearing before him were not entitled to any rights. An administrative tribunal must act to a certain extent in a judicial manner, but that does not mean that it must act in every detail in its procedure the same as a court of law adjudicating upon a *lis inter partes*. It means that the tribunal, while exercising administrative functions, must act "judicially" in the sense that it must act fairly and impartially. In *O'Connor v. Waldron* ([1935] A.C. 76 at page 82), Lord Atkin refers to cases where tribunals, such as a military court of enquiry or an investigation by an ecclesiastical commission, had attributes similar to those of a court of justice.

plutôt floues et vagues. Il faut déterminer les droits des parties sur la base de ce que leur reconnaît le droit. La justice, c'est une décision rendue conformément au droit.

Lord Shaw of Dunfermline déclarait dans l'arrêt *Local Government Board c. Arlidge* ([1915] A.C. 120 à la page 138):

Dans la mesure où l'expression «justice naturelle» implique qu'un résultat ou un processus doit être juste, elle est sans conséquence malgré sa haute portée philosophique; dans la mesure où elle cherche à traduire l'ancien droit naturel, il ne s'agit là que d'une tentative, se justifiant mal, de faire passer dans l'ordre éthique une expression employée à d'autres fins

Le procureur général soutient que les dispositions de la Loi n'avaient pour but que de lui reconnaître le droit d'enquêter sur les faits; après le rapport de ces faits, il devra, en tant que membre de l'exécutif, se faire une opinion et exercer celui des pouvoirs, s'il en est, que lui confère l'article 11 de la Loi; si, lors de l'enquête, chaque témoin pouvait faire contre-interroger tous les autres témoins par son propre avocat, l'enquête deviendrait tout à fait inefficace, longue et coûteuse. Le procureur général a souligné le caractère secret prévu au paragraphe (4) de l'article 10 de la Loi comme indiquant en soi la nature même de l'enquête.

L'avocat des appelants n'a pas dit que l'enquêteur était une cour de justice ou même un tribunal ayant des attributs semblables à ceux d'une cour de justice; on soutient toutefois que l'enquêteur n'est pas purement un organisme administratif mais ce que l'avocat appelle «un tribunal quasi judiciaire». En gros, il n'y a que deux catégories, judiciaire et administrative, même s'il existe au sein de ces deux grandes catégories des tribunaux présentant certains traits communs aux deux catégories et qui ont fait naître, presque inévitablement une terminologie quelque peu imprécise, lorsqu'on a voulu subdiviser ces deux grandes catégories de tribunaux. En l'espèce, l'enquêteur était essentiellement un agent administratif et le processus établi par la Loi était administratif dans le cadre de l'enquête pour déterminer s'il y avait eu ou s'il y avait encore des pratiques frauduleuses dans la vente des titres de la compagnie Wayside. Les dispositions de la Loi sur les enquêtes en matière de prévention de fraudes commises par les courtiers en valeurs faisaient partie intégrante de ce processus administratif conçu pour atteindre les buts généraux de la Loi. L'enquêteur n'était ni une cour de justice ni ne pouvait être considéré en droit comme un tribunal, mais dire qu'il constituait un organisme administratif, distinct d'un tribunal judiciaire, ne signifie pas que les personnes comparaisant devant lui ne disposaient d'aucun droit. Un tribunal administratif doit agir, dans une certaine mesure, de façon judiciaire, mais cela ne signifie pas qu'il doive agir tout au long de la procédure comme une cour de justice rendant une décision *lis inter partes*. Cela signifie que le tribunal, tout en remplissant des fonctions administratives, doit agir «judiciairement» en ce sens qu'il doit agir de façon juste et impartiale. Dans l'arrêt *O'Connor c. Waldron* ([1935] A.C. 76 à la page 82), Lord Atkin renvoie à des affaires où certains tribunaux, tel qu'un tribunal militaire d'enquêtes ou une enquête menée

On the other hand (he continues) the fact that a tribunal may be exercising merely administrative functions though in so doing it must act judicially, is well established, and appears clearly from the *Royal Aquarium* case ([1892] 1 Q.B. 431).

In the *Royal Aquarium* case "judicial" in relation to administrative bodies is used in the sense that they are bound to act fairly and impartially. and at page 453:

The only objection taken by the appellants, and it was very strenuously and earnestly pressed upon us in a very able argument by their counsel Mr. Farris, was that it was against natural justice that the plaintiffs should have been denied the right they claim of cross-examining every witness who was heard by the investigator. The right was asserted as a right to which every witness against whom a finding might possibly be made was entitled. I do not think that any such right exists at common law. The investigation was primarily an administrative function under the statute, and while the investigator was bound to act judicially in the sense of being fair and impartial, that, it seems to me, is something quite different from the right asserted by the appellants of freedom of cross-examination of all the witnesses.

In the present situation it is I think manifest that the statute requires the Minister to reach his decisions under section 9(3) and 9(4) not by caprice but on the basis of what he honestly considers to be of public advantage to do. He is also required, as I see it, to reach this decision having regard both to what is stated in the applicant's application and what is stated in the report of the Superintendent's investigation. He must do this fairly and justly for as said by Lord Loreburn L.C. in *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179 at page 182, to act in good faith and fairly listen to both sides is a duty lying upon every one who decides anything. These features alone are in my view sufficient to characterize the powers under section 9(3) and 9(4) as required by law to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*. But while nothing more would be likely to be required where no conflict arose between the application and the Superintendent's report it would to my mind be plainly unfair, if there were material in the report which the applicant had never had an opportunity to answer, and the matter were thereupon decided upon such material without first affording the applicant an

par une commission ecclésiastique, avaient des attributs semblables à ceux d'une cour de justice.

D'autre part, (poursuit-il), le fait qu'un tribunal puisse remplir des fonctions purement administratives et donc néanmoins, dans ce cadre, agir de façon judiciaire, est bien établi et ressort clairement de l'arrêt *Royal Aquarium* ([1892] 1 Q.B. 431).

Dans l'arrêt *Royal Aquarium*, le terme «judiciaire» qualifiant des organismes administratifs signifie qu'ils doivent agir de façon juste et impartiale.

et à la page 453:

[TRADUCTION] La seule objection présentée par les appelants et dont leur avocat M. Farris a très énergiquement et très sérieusement voulu nous convaincre au cours d'un plaidoyer très valable, était qu'il était contraire aux principes de justice naturelle que les demandeurs se voient refuser le droit, qu'ils réclamaient, de contre-interroger chaque témoin entendu par l'enquêteur. On revendiquait ce droit comme un droit appartenant à chaque témoin à l'égard de qui on pourrait éventuellement tirer une conclusion. Je ne pense pas qu'un tel droit existe en common law. En vertu de la Loi, l'enquête était avant tout une fonction administrative et bien que l'enquêteur fût obligé d'agir de façon judiciaire, c'est-à-dire d'être juste et impartial, nous sommes là, à mon avis, en présence de quelque chose de tout à fait différent du droit revendiqué par les appelants de contre-interroger l'ensemble des témoins.

En l'espèce, il me semble évident que la Loi demande au Ministre de prendre ses décisions, en vertu de l'article 9(3) et 9(4), non par caprice mais en se fondant sur ce qu'il considère honnêtement être une chose avantageuse pour le public. On lui demande également, d'après le texte, de prendre cette décision compte tenu à la fois du contenu de la demande du requérant et du contenu du rapport du surintendant. Il doit agir de façon juste et équitable car, comme le déclarait Lord Loreburn dans l'arrêt *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179 à la page 182, agir de bonne foi et savoir écouter les deux parties avec autant de bienveillance est un devoir incombant à quiconque prend une décision. Ceci suffit à mon avis pour dire que les pouvoirs conférés par l'article 9(3) et 9(4) sont légalement soumis dans leur exercice, à un processus judiciaire ou quasi judiciaire au sens des dispositions de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Mais, alors qu'on exigerait sans doute rien de plus en l'absence de conflit entre la demande et le rapport du surintendant, ce serait, à mon avis, nettement injuste s'il existait dans le rapport des points sur lesquels le requérant n'avait jamais eu l'occasion d'apporter des explications et si l'affaire était tranchée sur ces

opportunity to make an answer and thereafter again considering the material in the light of such answer. In such a situation in my view the legal requirement of such an opportunity to answer is plain and if I am right in this it constitutes a further feature of the powers indicating that they are to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis.

Moreover, adverting to the substance of the passage from the judgment of Freedman J.A. (as he then was) which was approved by Hall J. in the *Wiswell v. Winnipeg* case at page 520, the reality and substance of the decisions under attack in these proceedings is not that the Minister by them was establishing any broad principles with respect to licences as a class or how many it would be of public advantage to have either generally or in any particular area but that the licence of the particular applicant was being dealt with by reference to what allegedly had been conduct indicating his unfitness to be a licensed trustee.

Needless to say nothing in what I have said should be taken as implying that any view has been formed as to whether these requirements have been met in this particular case. As I see it all that is involved in the motions is the question whether the decisions of the Minister are reviewable under section 28 and in my opinion they are.

As in this view the motions fail it becomes unnecessary to postpone or refer to the hearing the aspect of the applicant's case to which I referred earlier in these reasons since the same effect follows from dismissal of the motions and that is the disposition which I would make of them.

* * *

WALSH J.—For the reasons given by the Associate Chief Justice and Justice Thurlow, whose reasoning I adopt, the motions to quash the petitions seeking the review and setting aside of the decisions of respondent of November 4, 1971 and December 17, 1971 should be dismissed with one set of costs applicable to the two motions.

documents, sans que le requérant n'ait pu préalablement s'expliquer et sans qu'on puisse, par la suite, reconsidérer ces points à la lumière de ces explications. A mon avis, l'exigence légale de donner l'occasion de répondre, en pareil cas, est claire et, si je ne m'abuse, ceci constitue une autre caractéristique des pouvoirs indiquant qu'ils doivent être soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

En outre, quant au fond de l'extrait du jugement du juge d'appel Freedman (tel était alors son titre) qu'a approuvé le juge Hall dans l'arrêt *Wiswell c. Winnipeg* à la page 520, ce que l'on attaque dans ces décisions ce n'est pas que le Ministre, en les adoptant, ait établi de larges principes applicables aux licences en tant que catégories ou nombre qu'il serait préférable d'avoir, pour l'intérêt public, en général ou dans un domaine particulier mais ce que l'on attaque c'est que la licence de ce requérant particulier ait été étudiée en se référant à une présumée conduite indiquant son incapacité à devenir syndic licencié.

Il va de soi que rien dans ce que j'ai déclaré n'implique de ma part une conclusion sur la question de savoir si, en l'espèce, ces conditions avaient été remplies. A mon avis, le problème soulevé par les présentes requêtes est celui de savoir si les décisions du Ministre peuvent être examinées en vertu de l'article 28 et j'estime qu'elles le sont.

Puisque, dans ce cas, les requêtes ne sont pas accueillies, il devient inutile de reporter ou de renvoyer à l'audience cet aspect de l'affaire du requérant que j'ai mentionné précédemment dans ces motifs puisque, le rejet des requêtes aura les mêmes conséquences. C'est ainsi que je rendrai mon jugement.

* * *

LE JUGE WALSH—Pour les motifs prononcés par le juge en chef adjoint et le juge Thurlow, auxquels je souscris, les requêtes en annulation des pétitions visant à l'examen et au rejet des décisions de l'intimé rendues les 4 novembre et 17 décembre 1971 sont rejetées, les dépens des deux actions étant confondus.

¹ 5. (8) When any investigation has been made by the Superintendent or any one on his behalf, and it appears that any licensee under this Act has not performed his duties properly or has been guilty of any improper conduct or has not fully complied with the law with regard to the proper administration of any estate, the Superintendent may make a report to the Minister together with such recommendations to the Minister as the Superintendent may deem advisable.

² 9. (3) The Minister, as soon as he has received a report from the Superintendent as to the character and qualifications of an applicant for a licence, may, if he considers it will be of public advantage so to do, authorize the issue of a licence, which shall specify the bankruptcy district or districts or any part thereof in which the licensee is entitled to act.

(4) The licence shall be in the prescribed form and shall expire on the 31st day of December in each year but may be renewed from year to year subject, however, to such qualification or limitation as to the Minister may seem expedient; and the fee payable for the licence and any renewal thereof shall be determined by the Minister.

³ 10. (2) The Minister, after consideration of any report received by him from the Superintendent, pursuant to subsection 5(8), and after a reasonable opportunity has been afforded the licensee to be heard in respect thereof, and upon such further inquiry and investigation as he deems proper, may suspend or cancel the licence of any licensee and in such case shall direct that the licensee be removed as trustee of all estates being administered by such licensee and may appoint some other licensee or licensees to act as trustee of all or any of such estates in the place or stead of the trustee whose licence has been suspended or cancelled.

¹ 5. (8) Lorsque le surintendant, ou toute personne agissant en son nom, a fait une enquête et qu'il apparaît qu'un titulaire de licence visé par la présente loi n'a pas rempli ses fonctions convenablement ou a été coupable d'une gestion irrégulière ou ne s'est pas entièrement conformé à la loi quant à la bonne administration d'un actif, le surintendant peut soumettre au Ministre un rapport, accompagné des recommandations qu'il juge appropriées.

² 9. (3) Aussitôt qu'il a reçu un rapport du surintendant sur la réputation et la compétence d'un solliciteur d'une licence, le Ministre, s'il juge la chose avantageuse pour le public, peut autoriser l'émission d'une licence, laquelle doit spécifier le district ou les districts de faillite, ou la partie d'un district ou de districts de faillite, où le titulaire de la licence a le droit d'agir.

(4) La licence doit être établie dans la forme prescrite et elle expire le 31 décembre de chaque année, mais elle peut être renouvelée d'une année à l'autre, sous réserve, toutefois, des conditions ou restrictions que le Ministre peut juger utile d'y apporter; le droit à acquitter pour la licence et pour chacun de ses renouvellements doit être établi par le Ministre.

³ 10. (2) Le Ministre, après avoir étudié un rapport qu'il a reçu du surintendant conformément au paragraphe 5(8), et après que le titulaire de la licence a eu l'occasion raisonnable de se faire entendre à cet égard, et après l'enquête et l'investigation supplémentaires qu'il juge appropriées, peut suspendre ou annuler la licence d'un titulaire de licence, et en ce cas doit ordonner que le titulaire soit destitué de ces fonctions à titre de syndic de tous les actifs administrés par ce titulaire, et il peut nommer un autre ou d'autres titulaires de licences pour agir à titre de syndics de la totalité ou de chacun de pareils actifs aux places et lieux du syndic dont la licence a été suspendue ou annulée.