

T-1879-94

T-1879-94

Gaétan Laflamme (*Applicant*)Gaétan Laflamme (*requérant*)

v.

c.

George S. Redling, in his capacity as Superintendent of Bankruptcy, the Hon. John Manley, in his capacity as Minister of Industry, Science and Technology, and Attorney General of Canada and the Hon. Fred Kaufman, in his capacity as delegatee of the powers of the Minister of Consumer and Corporate Affairs (*Respondents*)

^a George S. Redling, ès qualité de surintendant des faillites, l'hon. John Manley, ès qualité de ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, et le procureur général du Canada, et l'hon. Fred Kaufman, ès qualité de déléguataire des pouvoirs du ministre de la Consommation et des Affaires commerciales (*intimés*)

and

et

Samson, Bélair, Deloitte & Touche (*Intervener*)

^c Samson, Bélair, Deloitte & Touche (*intervenant*)

INDEXED AS: LAFLAMME v. CANADA (SUPERINTENDENT OF BANKRUPTCY) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: LAFLAMME c. CANADA (SURINTENDANT DES FAILLITES) (1^{re} INST.)

Trial Division, Noël J.—Montréal, May 23; Ottawa, May 26, 1995.

^d Section de première instance, juge Noël—Montréal, 23 mai; Ottawa, 26 mai 1995.

Bankruptcy — Trustee in bankruptcy licence cancellation — Judicial review of decision of Minister's delegate lacked jurisdiction to hear application for declaration Bankruptcy Act, ss. 7, 14(2) constitutionally invalid — Power to interpret legislation in light of Charter must be found in enabling legislation — Act not authorizing tribunal to consider constitutionality of powers.

^e *Faillite — Annulation de la licence d'un syndic de faillite — Contrôle judiciaire de la décision du délégué du ministre selon laquelle il n'avait pas compétence pour entendre une requête déclarant inopérants les art. 7 et 14(2) de la Loi sur la faillite — Le pouvoir d'interpréter la législation à la lumière de la Charte doit se trouver dans la disposition habilitante — La Loi n'autorise pas un tribunal à considérer la constitutionnalité des pouvoirs.*

Constitutional Law — Charter of Rights — Enforcement — Cancellation of trustee in bankruptcy licence — Minister's delegate asked to declare Bankruptcy Act, ss. 7, 14(2) of no force, effect in instant case — Whether tribunal having jurisdiction under Charter, s. 24(1) or Constitution Act, 1982, s. 52(1) — Granting remedy sought would destroy legislative scheme — Review of case law on powers of administrative tribunals to consider Charter issues — Intention of Parliament — Inconceivable Parliament intending to give tribunal lacking expertise, resources power to decide constitutional question.

^g *Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — Annulation de la licence d'un syndic de faillite — Demande du délégué du ministre de déclarer inopérants les art. 7 et 14(2) de la Loi sur la faillite aux fins de l'espèce — Le tribunal a-t-il compétence en vertu de l'art. 24(1) de la Charte ou de l'art. 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982? — L'octroi de la réparation recherchée détruirait tout le régime législatif mis en place par ces dispositions — Examen de la jurisprudence sur les pouvoirs des tribunaux administratifs vis à vis des questions soulevées par la Charte — Intention du législateur — Inconcevable que le législateur veuille donner aux tribunaux, qui n'ont pas l'expertise voulue, le pouvoir de trancher une question constitutionnelle.*

Administrative law — Judicial review — Minister's delegate under Bankruptcy Act deciding lacking jurisdiction to declare sections of Act invalid on Charter grounds — Powers of administrative tribunals to grant Charter remedies — Intention of Parliament may be indicated expressly or by implication — That tribunal having power to interpret legislation does not mean may consider Charter issues — Applicant asking tribunal to abolish legislative mandate — Inconceivable Parliament intending to give power to decide constitutional question to ad hoc tribunal lacking constitutional expertise, settled administrative structure, resources.

^h *Droit administratif — Contrôle judiciaire — Le délégué du ministre, en se fondant sur la Loi sur la faillite, décide qu'il n'a pas compétence pour déclarer inopérants aux termes de la Charte certains articles de la Loi — Pouvoirs des tribunaux administratifs d'accorder des réparations qui découlent de la Charte — L'intention du législateur peut se manifester de façon expresse ou implicite — Le fait que le tribunal ait le pouvoir d'interpréter la loi ne signifie pas qu'il peut considérer les questions relevant de la Charte — Requérent demandant au tribunal d'abolir le mandat législatif — Inconcevable que le Parlement ait l'intention de donner à un tribunal administratif*

This was an application for judicial review of the Minister's representative's decision that he lacked jurisdiction to hear an application for a declaration that *Bankruptcy Act*, section 7 and subsection 14(2) were invalid because they infringed the rules of natural justice. These provisions allow the Superintendent of Bankruptcy to make a report and recommendations after an investigation determines that a licensee has not performed his duties properly, and permit the Minister to cancel or suspend a licence after considering the report and providing the licensee a reasonable opportunity to be heard. The Superintendent investigated the actions of the applicant and submitted a report to the Minister recommending that the applicant's licence as a trustee in bankruptcy be cancelled. Before the hearing on the merits, the applicant applied for the declaration of invalidity.

Held, the application should be dismissed.

The function of the Minister's representative under subsection 14(2) is akin to that of a tribunal in that it involves at least the exercise of a quasi-judicial power. Though an administrative tribunal cannot make a formal ruling invalidating a provision as contemplated by Charter, section 24, it may consider a particular provision to be invalid within *Constitution Act, 1982*, subsection 52(1) for the purposes of the case before it. To do so the tribunal must have the power to interpret the legislation at issue and the power to interpret that legislation in light of the Charter. Such power must be conferred by the enabling legislation. Whether such a power exists depends on Parliamentary intent, either express or implied.

If the relief sought herein were granted, it would mean the destruction of the legislative scheme established by section 7 and subsection 14(2). There was no legislative intent that the Minister or his representative should be able to declare the legislation creating their position constitutionally invalid. Powers conferred on the Minister or his representative by the Act involve considering the Superintendent's report, determining whether the facts alleged constitute infringement of the Act as it applies to the trustee's professional conduct, if necessary extending the investigation, and finally deciding on the appropriate penalty, if any. Nowhere does the Act authorize the tribunal to consider the constitutionality of the grant of these powers or give it the power to refuse to exercise the functions conferred on it by the Act so as to question its own existence.

The intent of Parliament takes priority over practical considerations, but certain practical considerations also supported the conclusion herein. The tribunal, consisting of the Minister or his representative, is *ad hoc*. It has no settled administrative structure and no legal resources. It does not have the wherewithal to deal adequately with a question as to its very existence. Also, nothing in the Act or in the Minister's power of delegation requires that the Minister's representative be a legal

ad hoc manquant d'expérience en matière constitutionnelle, de structure établie et de ressources, le pouvoir de traiter de la question constitutionnelle.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du délégué du ministre voulant qu'il n'avait pas compétence pour entendre une requête en déclaration selon laquelle l'article 7 et le paragraphe 14(2) de la *Loi sur la faillite* étaient inopérants parce qu'ils enfreignaient les règles de la justice naturelle. Ces dispositions permettent au surintendant des faillites de faire un rapport et des recommandations après qu'une investigation a déterminé que le titulaire d'une licence n'a pas rempli ses fonctions convenablement, et autorisent le Ministre à annuler ou à suspendre une licence après examen du rapport et après avoir fourni au titulaire de la licence l'occasion de se faire entendre. Le surintendant a fait enquête sur les agissements du requérant et a soumis un rapport au ministre recommandant que la licence du requérant, à titre de syndic de faillite, soit annulée. Avant l'audition sur le fond, le requérant a présenté une requête en invalidité.

Jugement: la demande doit être rejetée.

Le rôle du délégué du ministre en vertu des pouvoirs conférés par le paragraphe 14(2) est assimilable à celui d'un tribunal en ce sens qu'il comporte, à tout le moins, l'exercice d'un pouvoir quasi-judiciaire. Alors qu'un tribunal administratif ne peut officiellement prononcer l'invalidité d'une disposition, comme l'entend l'article 24 de la Charte, il peut tout de même considérer comme étant invalide au sens du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une disposition particulière de la loi aux fins de l'affaire dont il est saisi. Pour ce faire, le tribunal doit avoir le pouvoir d'interpréter la loi attaquée et le pouvoir d'interpréter cette loi à la lumière de la Charte. L'existence ou l'absence de ce pouvoir dépend de l'intention du législateur, qu'elle soit expresse ou implicite.

Si la réparation recherchée était accordée, cela signifierait l'anéantissement du régime législatif mis en place par l'article 7 et le paragraphe 14(2) de la Loi. Il n'y a pas d'intention législative voulant que le ministre ou son délégué puisse déclarer l'invalidité constitutionnelle de la loi constitutive de leur poste. Les pouvoirs conférés par la Loi au ministre ou à son délégué consistent à considérer le rapport du surintendant, à déterminer si les faits allégués donnent lieu à une violation de la Loi quant au comportement professionnel du syndic et, si nécessaire, à prolonger l'enquête et finalement à décider de la sanction appropriée, s'il y a lieu. Nulle part la Loi n'autorise le tribunal à considérer la constitutionnalité de l'attribution de ces pouvoirs ou ne lui donne le pouvoir de refuser d'exercer les fonctions que la Loi lui attribue aux fins de mettre en cause sa propre existence.

L'intention législative prime sur toute autre considération d'ordre pratique, cependant certaines considérations d'ordre pratique militent en faveur de la conclusion en l'espèce. Le tribunal constitué par le ministre ou son délégué possède une nature *ad hoc*. Il ne possède pas de structure administrative établie, ni de ressources juridiques. Il n'est aucunement doté des moyens qui pourraient lui permettre de traiter adéquatement de la question fondamentale de son existence même.

professional. It is inconceivable that Parliament intended to give the tribunal the power to decide a constitutional question when it has no constitutional expertise, and neither the resources nor the necessary organization to handle it.

Aussi, rien dans la Loi ou dans le pouvoir de délégation du ministre n'exige que le représentant du ministre soit un juriste. Il est inconcevable que le législateur ait voulu conférer au tribunal le pouvoir de trancher une question constitutionnelle alors qu'il n'a pas les compétences en matière constitutionnelle, ni les ressources ni la structure requises pour en traiter.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, s. 6.5 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1).

An Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof, S.C. 1992, c. 27, s. 9(2),(3).

Bankruptcy and Insolvency Act (formerly *Bankruptcy Act*), R.S.C., 1985, c. B-3 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2), ss. 6, 7, 14(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], s. 24(1).

Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52(1).

Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228, s. 2(b).

Pension Act, R.S.C., 1985, c. P-6, s. 42(6) (as am. by S.C. 1990, c. 43, s. 18).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

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.

DISTINGUISHED:

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; *Douglas/Kwantlen 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; *Canada (Attorney General) v. Gill*, [1992] 3 F.C. 3; (1992), 16 Admin. L.R. (2d) 215; 52 F.T.R. 81 (F.C.T.D.); *Canada (Attorney General) v. Racette-Villeneuve*, [1995] A.C.F. No. 581 (T.D.) (QL).

REFERRED TO:

Blais v. Basford, [1972] F.C. 151 (C.A.).

APPLICATION for judicial review of the Minister's representative's decision that he lacked jurisdiction to hear an application for a declaration that *Bankruptcy Act*, section 7 and subsection 14(2) were constitutionally invalid. Application dismissed.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 24(1).

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52(1).

Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence, L.C. 1992, ch. 27, art. 9(2),(3).

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 6.5 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1).

Loi sur la faillite et l'insolvabilité (anciennement *Loi sur la faillite*), L.R.C. (1985), ch. B-3 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2), art. 6, 7, 14(2).

Loi sur les pensions, L.R.C. (1985), ch. P-6, art. 42(6) (mod. par L.C. 1990, ch. 43, art. 18).

Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, ch. 228, art. 2b).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

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.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Cuddy Chicks Ltd c. Ontario (Commission des relations du 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; *Douglas/Kwantlen 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; *Canada (Procureur général) c. Gill*, [1992] 3 C.F. 3; (1992), 16 Admin. L.R. (2d) 215; 52 F.T.R. 81 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada (Procureur général) c. Racette-Villeneuve*, [1995] A.C.F. n° 581 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISION CITÉE:

Blais c. Basford, [1972] C.F. 151 (C.A.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du délégué du ministre selon laquelle il n'avait pas compétence pour entendre une requête déclarant que l'article 7 et le paragraphe 14(2) de la *Loi sur la faillite* étaient inopérantes. Demande rejetée.

COUNSEL:

Bernard Boucher and *Jean-Yves Fortin* for applicant.

Joanne Granger for respondents the Hon. John Manley and Attorney General of Canada. ^a

Marcel Gauvreau for respondent Superintendent of Bankruptcy.

Gérald R. Tremblay and *Louis Brousseau* for intervener. ^b

SOLICITORS:

Bélanger, Sauvé, Montréal, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents the Hon. John Manley and Attorney General of Canada. ^c

Bankruptcy Branch, Montréal, for respondent Superintendent of Bankruptcy.

McCarthy Tétrault, Montréal, for intervener. ^d

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

NOËL J.: The applicant is seeking judicial review of a decision by the Hon. Fred Kaufman, the representative of the Minister of Industry, Science and Technology, on July 12, 1994 that he did not have jurisdiction to hear the applicant's application for a declaration of invalidity based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]. ^e

In 1991 the Superintendent of Bankruptcy began an investigation into the actions of the applicant, who holds a trustee licence. This investigation was begun under the powers conferred on him by section 6 of the *Bankruptcy Act*, R.S.C., 1985, c. B-3 (hereinafter the Act). In November 1992, all the powers and duties of the Minister of Consumer and Corporate Affairs devolved on the Minister of Industry, Science and Technology. Additionally, the Act was repealed and replaced by the *Bankruptcy and Insolvency Act* [S.C. 1992, c. 27, s. 2]. ^f

At this time transitional provisions were introduced. First, subsection 9(2) of *An Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in* ^g

AVOCATS:

Bernard Boucher et *Jean-Yves Fortin*, pour le requérant.

Joanne Granger pour les intimés, l'hon. John Manley et le procureur général du Canada. ^a

Marcel Gauvreau pour l'intimé, le surintendant des faillites.

Gérald R. Tremblay et *Louis Brousseau*, pour l'intervenant. ^b

PROCUREURS:

Bélanger, Sauvé, Montréal, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada, pour les intimés l'hon. John Manley et le procureur général du Canada. ^c

Direction des faillites, Montréal, pour l'intimé, le surintendant des faillites.

McCarthy Tétrault, Montréal, pour l'intervenant. ^d

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

LE JUGE NOËL: Le requérant demande le contrôle judiciaire de la décision de l'honorable Fred Kaufman, le délégué du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, rendue le 12 juillet 1994, statuant qu'il n'avait pas compétence pour entendre sa requête en déclaration d'invalidité basée sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]. ^e

En 1991, le surintendant des faillites a institué une enquête sur les agissements du requérant qui est détenteur d'une licence de syndic. Cette enquête fut instituée en vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 6 de la *Loi sur la faillite*, L.R.C. (1985), ch. B-3 (ci-après la Loi). En novembre 1992, tous les pouvoirs et fonctions du ministre de la Consommation et des Affaires commerciales ont été dévolus au ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. De surcroît, la Loi a été abrogée et remplacée par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* [L.C. 1992, ch. 27, art. 2]. ^f

À cette occasion des dispositions transitoires furent prévues. D'une part, le paragraphe 9(2) de la *Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur* ^g

consequence thereof (hereinafter the transitional Act) [S.C. 1992, c. 27] provides that the provisions of the old Act continue to apply where, before August 1, 1992, the Superintendent had communicated in writing to a licensee his intention to make a report to the Minister under section 7 of the Act, which was the case here. Second, subsection 9(3) of the transitional Act authorizes the Minister to delegate the powers, duties and functions under subsection 14(2) to any person other than the Superintendent.

In July 1993, pursuant to section 7 of the Act or subsection 9(2) of the transitional Act, the Superintendent of Bankruptcy submitted a report to the Minister of Industry, Science and Technology regarding the applicant's conduct, and this report was accompanied by a recommendation "that the licence of the trustee Gaétan Laflamme be cancelled and the latter be divested of his functions as trustee in all estates administered by him". On September 26, 1993 the Hon. Jean Charest, then Minister of Industry, Science and Technology, delegated his powers, duties and functions under subsection 14(2) of the Act to Mr. Robert Archambault pursuant to subsection 9(3) of the transitional Act. On October 25, 1993 federal elections were held and the government to which the Hon. Jean Charest belonged was defeated. On November 5, 1993 the Hon. John Manley, the new incumbent, informed the applicant that the delegation to Mr. Robert Archambault had been cancelled and these duties assigned to the Hon. Fred Kaufman. The hearing of this case on the merits was to take place on May 17, 18 and 19, 1994.

On May 25, 1994 the applicant served on the respondent an application for a declaration of invalidity asking the Hon. Fred Kaufman to declare section 7 and subsection 14(2) of the Act of no force or effect in the instant case and as such to reject the Superintendent's report and declare the proceedings brought against Gaétan Laflamme terminated. This application was to be made to the Hon. Fred Kaufman on June 3, 1994. Before it was made the Attorney General of Canada indicated his intention to argue that the application was inadmissible. It was agreed that the only point to be discussed at the hearing of June 3, 1994 would be the argument of inad-

le revenu en conséquence (ci-après la Loi transitoire) [L.C. 1992, ch. 27] prévoit que les dispositions de l'ancienne Loi continuent de s'appliquer lorsque, avant le 1^{er} août 1992, le surintendant a, par écrit, fait part à un titulaire d'une licence de son intention de soumettre un rapport au ministre aux termes de l'article 7 de la Loi, ce qui eut lieu en l'espèce. D'autre part, le paragraphe 9(3) de la Loi transitoire permet au ministre de déléguer les attributions que lui confère le paragraphe 14(2) à toute personne autre que le surintendant.

En juillet 1993, conformément à l'article 7 de la Loi ou du paragraphe 9(2) de la Loi transitoire, le surintendant des faillites a soumis au ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie un rapport concernant la conduite du requérant, lequel rapport était accompagné d'une recommandation «que la licence du syndic Gaétan Laflamme soit annulée et que ce dernier soit destitué de ses fonctions de syndic dans tous les actifs administrés par lui». Le 26 septembre 1993, l'honorable Jean Charest, alors ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, a délégué à Me Robert Archambault, en vertu du paragraphe 9(3) de la Loi transitoire, ses attributions aux termes du paragraphe 14(2) de la Loi. Le 25 octobre 1993, des élections fédérales ont été tenues et le gouvernement auquel appartenait l'honorable Jean Charest a été défait. Le 5 novembre 1993, l'honorable John Manley, nouveau ministre en poste, a informé le requérant de l'annulation de la délégation faite en faveur de Me Robert Archambault et a attribué ce mandat à l'honorable Fred Kaufman. L'audition au mérite de cette affaire devait avoir lieu les 17, 18 et 19 mai 1994.

Le 25 mai 1994, le requérant a signifié à l'intimé une requête en déclaration d'invalidité, laquelle demandait à l'honorable Fred Kaufman de déclarer l'article 7 et du paragraphe 14(2) de la Loi inopérants aux fins de la présente affaire et à ce titre de rejeter le rapport du surintendant et de déclarer l'arrêt des procédures instituées à l'encontre de Gaétan Laflamme. Cette requête était présentable devant l'honorable Fred Kaufman le 3 juin 1994. Avant sa présentation, le procureur général du Canada avait manifesté son intention de soulever un moyen d'irrecevabilité à l'encontre de cette requête. Il fut convenu que la seule question qui serait débattue lors de l'audition

missibility made against the application. By a decision on July 12, 1994 the Hon. Fred Kaufman allowed the argument of inadmissibility and refused to hear the applicant's application, finding that he lacked jurisdiction to do so. The applicant subsequently filed an application for judicial review against this decision.

ISSUES

The applicant contended that the Hon. Fred Kaufman erred in law in ruling that he did not have jurisdiction to declare that section 7 and subsection 14(2) of the *Bankruptcy Act*, made applicable pursuant to subsections 9(2) and (3) of the transitional Act, were of no force or effect. He alleged that:

[TRANSLATION] The Hon. F. Kaufman had complete jurisdiction to rule that section 7 and subsection 14(2) of the *Act* were invalid;

the investigation and hearing process created by section 7 of the *Act* infringes both the procedural and substantive rules of natural justice, in that *inter alia*:

- it infringes the applicant's rights to know the facts alleged against him;
- neither the "tribunal" nor the applicant has any power of summoning witnesses;
- the "tribunal" does not demonstrate a minimal degree of impartiality and independence.

He accordingly asked this Court to declare the decision by the Hon. Fred Kaufman on July 12, 1994 void or illegal and to direct the Hon. Fred Kaufman to rule on the constitutional validity of section 7 and subsection 14(2) of the Act for the purposes of the case at bar.

ANALYSIS

Applicable legislation

Before their repeal section 7 and subsection 14(2) of the Act read as follows:

7. 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.

du 3 juin 1994 serait le moyen d'irrecevabilité soulevé à l'encontre de la requête. Par décision rendue le 12 juillet 1994, l'honorable Fred Kaufman acceptait le moyen d'irrecevabilité et refusait d'entendre la requête du requérant se déclarant incompétent pour ce faire. Le requérant a par la suite déposé une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de cette décision.

b POINTS EN LITIGE

Le requérant soutient que l'honorable Fred Kaufman a erré en droit en concluant qu'il n'avait pas la juridiction pour déclarer inopérants l'article 7 et le paragraphe 14(2) de la *Loi sur la faillite* rendus applicables en vertu des paragraphes 9(2) et (3) de la *Loi transitoire*. Il allègue que:

L'honorable F. Kaufman était pleinement compétent pour déclarer article 7 et paragraphe 14(2) de la *Loi* invalides;

le processus d'enquête et d'audition mis en place par le biais de l'article 7 de la *loi* viole les principes de justice fondamentale tant procéduraux que substantifs notamment en ce que:

- il viole les droits du requérant de connaître les faits qui lui sont reprochés;
- le «tribunal» pas plus que le requérant ne dispose d'aucun pouvoir d'assignation de témoins;
- le «tribunal» ne présente pas les apparences minimales d'impartialité et d'indépendance.

En conséquence, il demande à cette Cour de déclarer nulle ou illégale la décision rendue le 12 juillet 1994 par l'honorable Fred Kaufman et d'ordonner à l'honorable Fred Kaufman de statuer quant à la validité constitutionnelle de l'article 7 et du paragraphe 14(2) de la *Loi* aux fins du présent litige.

ANALYSE

h Le régime législatif en cause

Avant leur abrogation, l'article 7 et le paragraphe 14(2) de la *Loi* se lisaient comme suit:

7. Lorsque le surintendant, ou toute personne agissant en son nom, a effectué une investigation et qu'il apparaît qu'un titulaire de licence visé par la présente loi n'a pas rempli ses fonctions convenablement, 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.

14. . . .

(2) The Minister, after consideration of any report received by him from the Superintendent pursuant to section 7, and after a reasonable opportunity has been afforded the licensee to be heard in respect thereof, and on such further inquiry and investigation as he deems proper, may suspend or cancel the licence of any licensee and in that case shall direct that the licensee be removed as trustee of all estates being administered by that licensee and may appoint any other licensee or licensees to act as trustee of all or any of those estates in the place or stead of the trustee whose licence has been suspended or cancelled.

Subsection 9(2) of the transitional Act provides that section 7 and subsection 14(2) continue to apply when the report on which the disciplinary procedure is based has been completed pursuant to the old Act. Additionally, subsection 9(3) of the transitional Act provides that where the hearing to which the licensee is entitled under subsection 14(2) has not begun at the coming into force of the section the Minister may delegate the powers, duties and functions under subsection 14(2) to any person other than the Superintendent. These subsections read as follows:

9. . . .

(2) Where, before the coming into force of this section, the Superintendent had communicated in writing to a licensee the Superintendent's intention to make a report to the Minister in respect of that licensee under section 7 of the *Bankruptcy Act*, as that section read immediately before the coming into force of section 6 of this Act, then

(a) the following provisions of the *Bankruptcy Act* continue to apply, in so far as they relate to the investigation of that licensee pursuant to section 7 of that Act:

(i) sections 7 and 8, as those sections read immediately before the coming into force of section 6 of this Act, and

(ii) subsections 14(2) and (3), as those subsections read immediately before the coming into force of this section; and

(b) to the extent that the provisions of the *Bankruptcy Act* referred to in paragraph (a) continue to apply, sections 14.01 to 14.03 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, as enacted by subsection (1) of this section, do not apply.

(3) Where

14. . . .

(2) Le ministre, après avoir étudié un rapport qu'il a reçu du surintendant conformément à l'article 7, et après que le titulaire de la licence a eu l'occasion 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 ordonne que le titulaire soit destitué de ses fonctions de syndic de tous les actifs administrés par ce titulaire, et il peut nommer un autre ou d'autres titulaires de licence pour agir à titre de syndics de la totalité ou de chacun de ces actifs aux place et lieu du syndic dont la licence a été suspendue ou annulée.

Le paragraphe 9(2) de la Loi transitoire prévoit que l'article 7 et le paragraphe 14(2) continuent de s'appliquer lorsque le rapport sous-jacent à la procédure disciplinaire a été complété sous le régime de l'ancienne loi. De plus, le paragraphe 9(3) de la Loi transitoire prévoit que lorsque l'audition à laquelle a droit le titulaire d'une licence aux termes du paragraphe 14(2) n'a pas débuté avant son entrée en vigueur, le ministre peut déléguer les attributions que lui confère le paragraphe 14(2) à toute personne autre que le surintendant. Ces paragraphes se lisent comme suit:

9. . . .

(2) Lorsque, avant l'entrée en vigueur du présent article, le surintendant a, par écrit, fait part à un titulaire de licence de son intention de soumettre à son sujet un rapport au ministre aux termes de l'article 7 de la *Loi sur la faillite*, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 7 de la présente loi:

a) les dispositions suivantes de la *Loi sur la faillite* continuent de s'appliquer, dans la mesure où elles ont trait à l'investigation effectuée relativement à ce titulaire de licence et visée à l'article 7 de cette loi:

(i) les articles 7 et 8, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 6 de la présente loi,

(ii) les paragraphes 14(2) et (3), dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du présent article;

b) les articles 14.01 à 14.03 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, édictés par le paragraphe (1) du présent article, ne s'appliquent pas dans la mesure où les dispositions de la *Loi sur la faillite* visées à l'alinéa a) continuent de s'appliquer.

(3) Lorsque, aux termes du paragraphe (2), le paragraphe 14(2) de la *Loi sur la faillite* continue de s'appliquer et que l'audition à laquelle le titulaire de licence a droit aux termes du paragraphe 14(2) n'a pas commencé avant l'entrée en vigueur du présent article, le ministre peut, par écrit et aux conditions qu'il précise dans cet écrit, déléguer les attributions que lui confère le paragraphe 14(2) à toute personne autre que le surintendant.

(a) by virtue of subsection (2), subsection 14(2) of the *Bankruptcy Act* continues to apply, and

(b) the hearing to which the licensee is entitled under subsection 14(2) had not begun at the coming into force of this section,

the Minister may delegate the Minister's powers, duties and functions under subsection 14(2) to any person other than the Superintendent, by written instrument, on such terms and conditions as are therein specified.

The conditions for application of subsections 9(2) and (3) of the transitional Act are not at issue here so that the disciplinary procedure under section 7 and subsection 14(2) becomes applicable.

Under that scheme the disciplinary procedure is in three stages. First, the Superintendent makes an inquiry into the trustee's conduct. In the case at bar the Superintendent appointed an investigator who proceeded to audit some twenty-nine cases for all of which the applicant was responsible as an employee of the firm Thorne Riddell Inc. As a consequence of that inquiry the Superintendent prepares a report to determine whether the trustee has not performed his duties properly, has been guilty of any improper conduct or has not fully complied with the law with regard to the proper administration of any estate. With the said report the Superintendent makes such recommendations as he deems advisable. In the case at bar the Superintendent's report concluded there had been improper conduct and recommended that the applicant's licence be cancelled. Thirdly, the report is sent to the Minister, who must afford the trustee a reasonable opportunity to be heard and must decide on the appropriate penalty, if any. In the case at bar the Minister delegated the duties conferred on him by subsection 14(2) of the Act pursuant to subsection 9(3) of the transitional Act to the Hon. Fred Kaufman and the applicant submitted his application to invalidate to the latter before the hearing on the merits began.

Disposition

There is no question that the function of the Minister or his representative under the powers conferred by subsection 14(2) of the Act is akin to that of a tribunal in that it involves at the very least the exercise

a

b

c

d

e

f

g

h

i

j

Dans l'instance, les conditions d'application des paragraphes 9(2) et 9(3) de la Loi transitoire ne sont pas mises en cause de sorte que la procédure disciplinaire prévue à l'article 7 et au paragraphe 14(2) est applicable.

Selon ce régime, la procédure disciplinaire comprend trois étapes. Premièrement, le surintendant institue une enquête sur la conduite du syndic. En l'espèce, le surintendant a désigné un enquêteur qui a procédé à la vérification d'environ vingt-neuf dossiers qui étaient sous la supervision du requérant alors qu'il était employé au sein du cabinet Thorne Riddell Inc. Suite à cette enquête, le surintendant prépare un rapport afin de déterminer si le syndic n'a pas rempli ses fonctions convenablement, si le syndic a été coupable d'une gestion irrégulière ou si le syndic ne s'est pas entièrement conformé à la Loi quant à la bonne administration d'un actif. Avec ledit rapport, le surintendant soumet les recommandations qu'il juge appropriées. En l'espèce, le rapport du surintendant conclut à une gestion irrégulière et recommande l'annulation de la licence du requérant. Dans un troisième temps, le rapport est acheminé au ministre lequel doit donner au syndic l'occasion de se faire entendre et décider de la sanction appropriée, le cas échéant. En l'espèce, le ministre a délégué à l'honorable Fred Kaufman les fonctions qui lui sont dévolues par le paragraphe 14(2) de la Loi en vertu du paragraphe 9(3) de la Loi transitoire et le requérant a saisi ce dernier de sa requête en invalidité avant que ne débute l'audition au mérite.

Le dispositif

Il n'y a pas de doute que le rôle du ministre ou de son délégué en vertu des pouvoirs conférés sous le paragraphe 14(2) de la Loi est assimilable à celui d'un tribunal en ce qu'il implique à tout le moins

of a quasi-judicial power.¹ It is also now well settled that a tribunal does not have to be a court of competent jurisdiction within the meaning of subsection 24(1) of the Charter to have the authority needed to assess the constitutional validity of the legislation which it is called upon to apply. Though an administrative tribunal cannot make a formal ruling invalidating a provision as contemplated by subsection 24(1) of the Charter, it may nonetheless consider a particular provision of the Act to be invalid within the meaning of subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] for the purposes of the case before it.²

That being said, administrative tribunals do not all have this power. The tribunal must first have the power to interpret the legislation at issue and, beyond this, the power to interpret that legislation in light of the Charter. This power is not one which Parliament entrusts to an administrative tribunal lightly.³ Whether such a power exists depends on what Parliament intended. This is what La Forest J. said in *Tétreault-Gadoury, supra*, at page 32, as follows:

Because an administrative tribunal is a creature of the state, it follows that the state should . . . have power to confer upon the tribunal the authority to consider *Charter* issues and, equally, to restrict the tribunal from considering such issues.

What Parliament intends in this regard may be indicated expressly or by implication. To determine its intention La Forest J. adopted the following approach in *Cuddy Chicks, supra*, at page 14:

Thus, a tribunal prepared to address a *Charter* issue must already have jurisdiction over the whole of the matter before it, namely, the parties, subject matter and remedy sought.

Applying this approach in the aforementioned case La Forest J. made the following analysis at page 15:

¹ *Blais v. Basford*, [1972] F.C. 151 (C.A.).

² *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, at p. 17.

³ *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, judgment of La Forest J., at p. 24.

l'exercice d'un pouvoir quasi judiciaire¹. Il est de plus acquis maintenant qu'un tribunal n'a pas à être un tribunal compétent au sens du paragraphe 24(1) de la Charte pour avoir l'autorité nécessaire aux fins d'évaluer la loi qu'il a le mandat d'appliquer à la lumière de la Charte. Alors qu'un tribunal administratif ne peut prononcer l'invalidité formelle d'une disposition comme l'entend le paragraphe 24(1) de la Charte, il pourra tout de même considérer comme étant invalide au sens du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] une disposition particulière de la loi aux fins de l'affaire dont il est saisi².

Ceci étant dit, les tribunaux administratifs n'ont pas tous ce pouvoir. Le tribunal doit à prime abord avoir le pouvoir d'interpréter la loi attaquée et, au-delà de celui-ci, le pouvoir d'interpréter cette loi à la lumière de la Charte. Ce pouvoir n'est pas de ceux que le législateur confie à un tribunal administratif à la légère³. L'existence ou l'absence de ce pouvoir est fonction de l'intention du législateur. C'est ce que disait le juge La Forest dans l'affaire *Tétreault-Gadoury, supra*, à la page 32, en ces termes:

Un tribunal administratif étant une créature de l'État, il s'ensuit que l'État . . . devrait avoir le pouvoir de lui conférer l'autorité d'examiner des questions relatives à la *Charte* et, de la même façon, celui de l'empêcher d'examiner de telles questions.

L'intention législative peut à cet égard se manifester de façon expresse ou implicite. Aux fins de la déceler, le juge La Forest, dans l'affaire *Cuddy Chicks, supra*, a adopté l'approche suivante, à la page 14:

Ainsi, le tribunal administratif qui s'apprête à étudier une question ayant trait à la *Charte* doit déjà avoir compétence à l'égard de l'ensemble de la question qui lui est soumise, c'est-à-dire à l'égard des parties, de l'objet du litige et de la réparation recherchée.

Appliquant cette approche dans l'affaire précitée, le juge La Forest procéda à l'analyse suivante, à la page 15:

¹ *Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151 (C.A.).

² *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, à la p. 17.

³ *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, énoncé du juge La Forest, à la p. 24.

It must first be determined whether the Board has jurisdiction over the whole of the matter before it . . . The issue here centres on its jurisdiction over the subject matter and remedy. The subject matter . . . cannot be characterized simply as an application for certification, which would certainly fall within the authority of the Board. This is an application which requires the Board to subject s. 2(b) of the Act to Charter scrutiny in order to determine whether the application for certification is properly before it. Similarly, the remedy of certification requires the Board to refuse to give effect to s. 2(b) of the Act because of inconsistency with the Charter. Since the subject matter and remedy in this case are premised on the application of the Charter, the authority to apply the Charter must be found in the Board's enabling statute.

Based on this analysis La Forest J., after noting that the tribunal had exclusive jurisdiction "to determine all questions of fact or law that arise in any matter before it" and that the legislature had conferred authority on it to decide points of law affecting its jurisdiction, concluded that it had been empowered to apply the Charter to the particular question raised in that case. This is the same approach which was used by the Supreme Court shortly before in resolving the issue in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570.⁴

In the case at bar the Court must first determine whether the Minister's representative had jurisdiction over the entire matter before him. The question concerns the jurisdiction of the Hon. Fred Kaufman over the subject-matter and remedy sought.⁵ The subject-matter involves not simply considering the Superintendent's report and deciding whether the applicant's licence should be cancelled, which was undoubtedly within his jurisdiction, but an application requiring him to examine section 7 and subsection 14(2) in light of the Charter in order to rule on their constitutional validity. Since the subject-matter and remedy sought assume that the Charter is applicable, the power to apply the Charter to deal with the subject-matter and grant the remedy sought must be in the Act.

⁴ Reasons of La Forest J., speaking for the majority at p. 596 and at p. 598 *in fine*.

⁵ There was no question as to jurisdiction over the parties, in view of ss. 7 and 14(2) of the Act.

Il faut d'abord déterminer si la Commission a compétence à l'égard de l'ensemble de l'affaire qui lui est soumise . . . La question porte en l'espèce sur sa compétence à l'égard de l'objet du litige et de la réparation recherchée. L'objet du litige . . . ne peut être simplement qualifié de demande d'accréditation, laquelle relèverait sans aucun doute de sa compétence. Il s'agit en l'espèce d'une demande qui exige que la Commission examine l'al. 2b) de la Loi à la lumière de la Charte afin de déterminer si la demande d'accréditation lui est régulièrement soumise. De la même façon, en raison de la réparation recherchée, soit l'accréditation, la Commission doit refuser de donner effet à l'al. 2b) de la Loi compte tenu de son manque de conformité avec la Charte. Puisque l'objet du litige et la réparation en l'espèce supposent l'application de la Charte, le pouvoir d'appliquer celle-ci doit se trouver dans la loi habilitante de la Commission.

Fort de cette analyse, le juge La Forest, après avoir constaté que le tribunal avait compétence exclusive pour «trancher toutes les questions de fait ou de droit soulevées à l'occasion d'une affaire» et s'était vu conférer le pouvoir de trancher des questions de droit portant sur sa compétence, a conclu que ce dernier était habilité à considérer la Charte aux fins de la question particulière qui était soulevée dans cette affaire. C'est cette même approche qui avait été utilisée par la Cour suprême peu de temps auparavant pour dénouer le litige impliquant *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570⁴.

En l'espèce, il faut d'abord déterminer si le délégué du ministre a compétence à l'égard de l'ensemble de l'affaire qui lui est soumise. La question porte sur la compétence de l'honorable Fred Kaufman à l'égard de l'objet du litige et de la réparation recherchée⁵. L'objet n'est pas simplement de considérer le rapport du surintendant et de décider si la licence du requérant doit être annulée, lequel relève sans aucun doute de sa compétence, mais une demande qui exige qu'il examine l'article 7 et le paragraphe 14(2) de la Loi afin de se prononcer sur leur validité constitutionnelle. Puisque l'objet du litige et la réparation demandée supposent l'applicabilité de la Charte, le pouvoir d'appliquer la Charte aux fins de traiter de l'objet du litige et d'accorder la réparation demandée doit se trouver dans la Loi.

⁴ Motifs du juge La Forest, s'exprimant pour la majorité à la p. 596 et à la p. 598 *in fine*.

⁵ La compétence à l'égard des parties ne fait aucun doute, à la lumière des art. 7 et 14(2) de la Loi.

In this connection the applicant argued that in rendering his decision on the merits the Hon. Fred Kaufman would have to rule on the Superintendent's report pursuant to section 7 of the Act and interpret the relevant provisions of the *Bankruptcy and Insolvency Act* in light of the evidence in order to determine whether the applicant has complied with its terms in performing his duties as trustee. He concluded that since the Hon. Fred Kaufman is empowered to interpret the Act he is also empowered to interpret the Charter.

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.

Powers conferred on the Minister or his representative by the Act involve considering the Superintendent's report, determining whether the facts alleged constitute an infringement of the Act as it

À cet égard, le requérant soutient que l'honorable Fred Kaufman, en rendant sa décision au mérite, devra se pencher sur le rapport du surintendant en vertu de l'article 7 de la Loi, interpréter les dispositions pertinentes de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* à la lumière de la preuve afin de déterminer si le requérant en a respecté les termes dans le cadre de ses fonctions à titre de syndic. Il conclut que puisque l'honorable Fred Kaufman est habilité à interpréter la Loi, il est aussi habilité à interpréter la Charte.

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.

Les pouvoirs conférés par la Loi au ministre ou à son délégué consistent à considérer le rapport du surintendant, de déterminer si les faits allégués donnent lieu à une violation de la Loi quant au comportement

applies to the trustee's professional conduct, if necessary extending the investigation and finally deciding on the appropriate penalty, if any. Nowhere does the Act authorize the tribunal to consider the constitutionality of the grant of these powers or give it the power to refuse to exercise the functions conferred on it by the Act so as to question its own existence.

By contrast, the applicant is not asking the Minister's representative to rule on the constitutional validity of any of the legislative provisions he will have to consider in exercising his mandate in order to make his decision.⁶ He is also not asking the tribunal to consider the extent of its jurisdiction in order to determine whether, for example, the Superintendent's report is before him pursuant to the terms of the Act or whether any legislative limitation on his jurisdiction is valid in constitutional terms.⁷ In either of these cases it was open to the applicant to argue that the subject-matter fell within the scope of the enabling legislation since it had to do with the constitutional validity of provisions which the tribunal had to apply and *a fortiori* had to interpret in carrying out its statutory mandate. However, that is not the case. The applicant is challenging the legislation creating the tribunal and asking its presiding member to rule that it does not exist. The Act does not give him such a power.

Both *Cuddy Chicks*, *supra*, and *Douglas/Kwantlen*, *supra*, indicate that an administrative tribunal's jurisdiction to consider a matter involving the Charter depends on the particular question which it is called upon to answer. This is clearly apparent from the rea-

⁶ As was the case with the compulsory retirement clause at issue in *Douglas/Kwantlen*; in *Canada (Attorney General) v. Gill*, [1992] 3 F.C. 3, regarding s. 6.5 of the *Aeronautics Act* [R.S.C., 1985, c. A-2 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1)]; and in *Canada (Attorney General) v. Racette-Villeneuve*, [1995] A.C.F. No. 581 (T.D.) (QL) regarding s. 42(6) of the *Pension Act* [R.S.C., 1985, c. P-6 (as am. by S.C. 1990, c. 43, s. 18)].

⁷ The challenge to the Labour Relations Board's jurisdiction in *Cuddy Chicks* was of this nature. It was argued that the exclusion from the right to certification for farm workers imposed by s. 2(b) of the *Labour Relations Act* [R.S.O. 1980, c. 228] was unconstitutional and that accordingly the Board was entitled to ignore it and assume jurisdiction so as to allow the certification.

professionnel du syndic, si nécessaire de prolonger l'enquête et finalement de décider de la sanction appropriée, s'il y a lieu. Nulle part la Loi n'autorise le tribunal à considérer la constitutionnalité de l'attribution de ces pouvoirs ou ne lui donne le pouvoir de refuser d'exercer les fonctions que la Loi lui attribue aux fins de mettre en cause sa propre existence.

En guise de contraste, le requérant ne demande pas au délégué du ministre de se prononcer sur la validité constitutionnelle de l'une ou l'autre des dispositions législatives qu'il sera appelé à considérer dans le cadre de l'exercice de son mandat afin de rendre sa décision⁶. Il ne lui demande pas non plus de considérer l'étendue de sa juridiction afin de déterminer si, par exemple, le rapport du surintendant est devant lui conformément aux termes de la Loi ou si une quelconque restriction législative à sa juridiction est valide sur le plan constitutionnel⁷. Dans l'un ou l'autre de ces cas, il serait loisible au requérant de soutenir que l'objet du litige s'inscrit dans le cadre de la loi habilitante puisqu'il porterait sur la validité constitutionnelle de dispositions que le tribunal doit appliquer et, *a fortiori*, doit interpréter dans le cadre de l'exécution de son mandat statutaire. Tel n'est cependant pas le cas. Le requérant s'attaque à la loi constitutive du tribunal et demande à son membre président d'en prononcer la déchéance. La Loi ne lui confère pas un tel pouvoir.

Tant l'affaire *Cuddy Chicks*, *supra*, que *Douglas/Kwantlen*, *supra*, démontrent que la compétence d'un tribunal administratif pour considérer une question relevant de la Charte est fonction de la question particulière qui lui est soumise. Ceci ressort claire-

⁶ Comme ce fut le cas à l'égard de la clause de retraite obligatoire en cause dans *Douglas/Kwantlen*; dans *Canada (Procureur général) c. Gill*, [1992] 3 C.F. 3 (1^{re} inst.), à l'égard de l'art. 6.5 de la *Loi sur l'aéronautique* [L.R.C. (1985), ch. A-2 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1)]; dans *Canada (Procureur général) c. Racette-Villeneuve*, [1995] A.C.F. n° 581 (1^{re} inst.) (QL), à l'égard de l'art. 42(6) de la *Loi sur les pensions* [L.R.C. (1985), ch. P-6 (mod. par L.C. 1990, ch. 43, art. 18)].

⁷ L'attaque à l'égard de la juridiction de la Commission des relations de travail dans *Cuddy Chicks* était de cette nature. On prétendait que l'exclusion du droit à l'accréditation pour les ouvriers agricoles prévue à l'art. 2b) de la *Loi sur les relations de travail* [L.R.O. 1980, ch. 228] était inconstitutionnelle et que donc, la Commission était en droit de l'ignorer et d'assumer juridiction aux fins de permettre l'accréditation.

sons of La Forest J., when he bases his analysis of the subject-matter and remedy sought on the particular constitutional question that was raised.⁸ A tribunal may thus be given the power to interpret certain issues involving the Charter without having the power to decide others. In all cases, the jurisdiction to do so must derive from the enabling legislation and the intent of Parliament takes priority over any other practical consideration which might operate for or against the grant of such a power.⁹

In the case at bar, however, several of the practical considerations identified by the Supreme Court in that trilogy¹⁰ militate in favour of the conclusion at which I have arrived. I would add that Parliament must have had some of these considerations in mind.

First, the tribunal consisting of the Minister or his representative is *ad hoc* in nature. It is required to sit sporadically, when necessary. It has no settled administrative structure and no legal resources. The representatives are to be chosen by the Minister. They may come either from the private or public sectors and are appointed only for the specific disciplinary proceeding for which they have been designated. In purely practical terms, the tribunal has none of the wherewithal that would enable it to deal adequately with the fundamental point raised by the applicant, who I repeat is questioning the very existence of the tribunal.

Second, while the Minister's representative in the case at bar is a legal professional there is nothing in the Act or in the Minister's power of delegation to require this kind of qualification, whether in the representative or in the Minister when he chooses to exercise these duties himself. On the contrary, a trustee or chartered accountant would at first glance appear to be just as qualified, if not more so, to carry

⁸ *Cuddy Chicks*, at pp. 14-15; *Douglas/Kwantlen*, at p. 596 and at p. 598 *in fine*.

⁹ *Tétreault-Gadoury*, *supra*, at pp. 32, 34-35; *Cuddy Chicks*, at p. 15.

¹⁰ *Tétreault-Gadoury*, *supra*, at pp. 35-36; *Douglas/Kwantlen*, *supra*, at pp. 599-605; *Cuddy Chicks*, *supra*, at pp. 16-19.

ment des motifs du juge La Forest lorsqu'il fonde son analyse sur l'objet du litige et la réparation recherchée en fonction de la question constitutionnelle particulière qui était soulevée⁸. Un tribunal pourra donc s'être vu conférer le pouvoir d'interpréter certaines questions relevant de la Charte, sans pour autant avoir le pouvoir d'en décider une autre. Dans tous les cas, la compétence pour ce faire doit découler de la loi habilitante et l'intention législative prime sur toute autre considération d'ordre pratique qui pourrait militer en faveur ou à l'encontre de l'attribution de ce pouvoir⁹.

Dans l'instance, cependant, plusieurs des considérations d'ordre pratique identifiées par la Cour suprême dans cette trilogie¹⁰ militent en faveur de la conclusion à laquelle j'en arrive. J'ajouterai que certaines de ces considérations n'ont pas pu échapper au législateur.

Tout d'abord, le tribunal constitué par le ministre ou son délégué possède une nature *ad hoc*. Il est appelé à siéger sporadiquement selon les besoins. Il ne possède pas de structure administrative établie, ni de ressources juridiques. Les délégués sont laissés au choix du ministre. Ils peuvent provenir tant du secteur privé que public et ils n'agissent que pour les fins de la procédure disciplinaire particulière pour laquelle ils sont désignés. Sur le plan purement pratique, le tribunal n'est aucunement doté des moyens qui pourraient lui permettre de traiter adéquatement de la question fondamentale soulevée par le requérant qui, je le rappelle, met en question l'existence même du tribunal.

Deuxièmement, alors que dans l'instance le délégué du ministre s'adonne être un juriste, rien dans la Loi ou dans le pouvoir de délégation du ministre n'exige ce genre de qualification, non plus qu'à l'égard du ministre lorsqu'il choisit d'exercer lui-même ces fonctions. Au contraire, un syndic ou un comptable agréé semblerait, à première vue, être aussi qualifié, sinon plus apte, à remplir le mandat

⁸ *Cuddy Chicks*, aux p. 14 et 15; *Douglas/Kwantlen*, à la p. 596 et à la p. 598 *in fine*.

⁹ *Tétreault-Gadoury*, *supra*, aux p. 32, 34 et 35; *Cuddy Chicks*, à la p. 15.

¹⁰ *Tétreault-Gadoury*, *supra*, aux p. 35 et 36; *Douglas/Kwantlen*, *supra*, aux p. 599 à 605; *Cuddy Chicks*, *supra*, aux p. 16 à 19.

out the statutory mandate contemplated by the Act. Ideally, a person having some degree of expertise in professional conduct standards applicable to trustees would be appointed. Considering the nature of the constitutional challenge raised, I do not see what value the viewpoint of a person with such qualifications would have in the resolution of this debate.

As the constitutional question raised is directed at the very existence of the tribunal, it does not in any way require the kind of expertise contemplated by the Act since it does not either directly or indirectly touch upon the legislative provisions which the tribunal is called upon to apply and interpret in performing its legislative mandate. The significance of the foregoing is made readily apparent when contrasted with the comments of the Supreme Court in *Cuddy Chicks, supra*, where it is said with respect to the administrative tribunal there in question at page 18:¹¹

It is apparent, then, that an expert tribunal of the calibre of the Board can bring its specialized expertise to bear in a very functional and productive way in the determination of *Charter* issues which make demands on such expertise. [My emphasis.]

In the case at bar it seems inconceivable that Parliament intended to give the tribunal the power to decide a constitutional question when it has, in principle, no constitutional expertise to contribute on this question and in addition it has neither the resources nor the necessary organization to handle it. Although this conclusion is not based on any express provision of the Act, it is just as clear as if it were.

I realize that in saying this I am denying the applicant one of the important benefits mentioned by the Supreme Court in *Douglas/Kwantlen, supra* and *Tétreault-Gadoury, supra*, namely having the constitutional question raised by him decided quickly at the first level without the need of proceeding to a court in which costs are higher.¹² At the same time, the intent of Parliament takes priority over any other considera-

¹¹ See to the same effect *Douglas/Kwantlen, supra*, at p. 604 and *Tétreault-Gadoury, supra*, at pp. 35-36, where despite the existence of this expertise on the board of referees the Supreme Court concluded that it did not have the power to apply the Charter.

¹² *Douglas/Kwantlen, supra*, reasons of La Forest J., at pp. 600, 604-605; *Tétreault-Gadoury, supra*, at pp. 35-36.

statutaire envisagé par la Loi. Idéalement, une personne ayant une expertise quelconque quant aux standards de conduite professionnelle applicables aux syndics serait désignée. Or, considérant la nature de l'attaque constitutionnelle soulevée, je ne vois pas l'utilité que pourrait avoir à cet égard le point de vue d'une personne ainsi qualifiée quant au dénouement de ce débat.

En effet, la question constitutionnelle soulevée étant dirigée à l'encontre de l'existence même du tribunal, elle ne fait appel aucunement au genre d'expertise qu'invite la Loi puisqu'elle ne touche, ni de près ni de loin, aux dispositions législatives que le tribunal est appelé à appliquer et interpréter dans le cadre de l'exécution de son mandat législatif. Cette constatation est mise en relief lorsqu'on la considère de pair avec les propos de la Cour suprême dans *Cuddy Chicks, supra*, où il est dit à l'égard du tribunal administratif en cause¹¹, à la page 18:

Il est donc évident qu'un tribunal spécialisé du calibre de la Commission peut appliquer son expertise de façon très fonctionnelle et productive à trancher les questions relatives à la *Charte* qui requièrent cette expertise. [Le souligné est le mien.]

Or, dans l'instance, il me semble inconcevable que le législateur ait voulu conférer au tribunal le pouvoir de trancher une question constitutionnelle alors qu'à l'égard de cette question, il n'a, en principe, aucune expertise à contribuer et qu'au surplus, il ne possède ni les ressources ni la structure requises pour en traiter. Bien que cette conclusion ne soit fondée sur aucune disposition explicite de la Loi, elle s'impose de façon tout aussi évidente que si elle l'était.

Je réalise que ce disant, je nie au requérant l'un des avantages importants qu'avait identifiés la Cour suprême dans *Douglas/Kwantlen, supra*, et *Tétreault-Gadoury, supra*, soit celui de voir la question constitutionnelle qu'il soulève assujettie à une décision rapide au premier niveau sans le besoin de s'adresser à une cour où les frais sont plus élevés¹². Par contre, l'intention du législateur a préséance sur toute autre

¹¹ Voir au même effet *Douglas/Kwantlen, supra*, à la p. 604, et *Tétreault-Gadoury, supra*, aux p. 35 et 36, où, malgré l'existence de cette expertise au sein du Conseil arbitral, la Cour suprême a conclu à l'absence du pouvoir d'appliquer la Charte.

¹² *Douglas/Kwantlen, supra*, motifs du juge La Forest, aux p. 600, 604 et 605; *Tétreault-Gadoury, supra*, aux p. 35 et 36.

tion and if the applicant's constitutional rights are indeed being infringed, he is not without remedy.

For these reasons, the Hon. Fred Kaufman properly refused to hear the applicant's application based on the Charter. The application for review is accordingly denied.

considération et, dans la mesure où les droits constitutionnels du requérant sont brimés, il n'est pas sans recours.

α Pour ces motifs, c'est à bon droit que l'honorable Fred Kaufman a refusé de se saisir de la requête du requérant basée sur la Charte. La demande de contrôle est en conséquence refusée.