

David Morley Pearlman *Appellant*

v.

The Manitoba Law Society Judicial  
Committee *Respondent*

and

The Attorney General for Ontario, the  
Attorney General of Quebec, the Attorney  
General of Manitoba, the Attorney General  
of British Columbia and the Attorney  
General for Saskatchewan *Interveners*

INDEXED AS: PEARLMAN v. MANITOBA LAW SOCIETY  
JUDICIAL COMMITTEE

File No.: 21671.

1991: May 7; 1991: September 26.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,  
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Stevenson and  
Iacobucci JJ.

*Barristers and solicitors — Discipline — Costs —  
Law Society Act providing for awarding of costs against  
lawyer found guilty of professional misconduct — Whether  
provision creates built-in apprehension of bias  
since those judging the hearings will be perceived to  
have a pecuniary interest in the outcome — Whether  
provision infringes s. 7 of Canadian Charter of Rights  
and Freedoms — Law Society Act, R.S.M. 1987, c. L100,  
s. 52(4).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Funda-  
mental justice — Law Society Act providing for award-  
ing of costs against lawyer found guilty of professional  
misconduct — Whether provision creates built-in appre-  
hension of bias since those judging the hearings will be  
perceived to have a pecuniary interest in the outcome —  
Whether provision infringes s. 7 of Canadian Charter of  
Rights and Freedoms — Law Society Act, R.S.M. 1987,  
c. L100, s. 52(4).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Trial  
within a reasonable time — Disciplinary proceedings*

David Morley Pearlman *Appellant*

c.

<sup>a</sup> Le Comité judiciaire de la Société du  
Barreau du Manitoba *Intimé*

et

<sup>b</sup> Le procureur général de l'Ontario, le  
procureur général du Québec, le procureur  
général du Manitoba, le procureur général  
de la Colombie-Britannique et le procureur  
général de la Saskatchewan *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: PEARLMAN c. COMITÉ JUDICIAIRE DE LA  
SOCIÉTÉ DU BARREAU DU MANITOBA

<sup>d</sup>

N<sup>o</sup> du greffe: 21671.

1991: 7 mai; 1991: 26 septembre.

<sup>e</sup> Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,  
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,  
Stevenson et Iacobucci.

*Avocats et procureurs — Discipline — Frais — La  
Loi sur la Société du Barreau prévoit qu'un avocat peut  
être condamné au paiement des frais s'il est reconnu  
coupable de faute professionnelle — La disposition en  
cause crée-t-elle une crainte intrinsèque de partialité  
étant donné que les personnes qui président les  
audiences seront perçues comme ayant un intérêt pécu-  
niaire dans l'issue? — Cette disposition contrevient-elle  
à l'art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés?  
— Loi sur la Société du Barreau, L.R.M. 1987, ch. L100,  
art. 52(4).*

<sup>h</sup> *Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice  
fondamentale — La Loi sur la Société du Barreau pré-  
voit qu'un avocat peut être condamné au paiement des  
frais s'il est reconnu coupable de faute professionnelle  
— La disposition en cause crée-t-elle une crainte intrin-  
sèque de partialité étant donné que les personnes qui  
président les audiences seront perçues comme ayant un  
intérêt pécuniaire dans l'issue? — Cette disposition  
contrevient-elle à l'art. 7 de la Charte canadienne des  
droits et libertés? — Loi sur la Société du Barreau,  
L.R.M. 1987, ch. L100, art. 52(4).*

<sup>j</sup>

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Procès  
dans un délai raisonnable — Procédures disciplinaires*

against lawyer — Whether s. 11(b) of Canadian Charter of Rights and Freedoms applies.

The provincial law society took disciplinary proceedings against appellant, a lawyer, on three counts of conduct unbecoming a barrister and solicitor. Under s. 52(4) of the provincial *Law Society Act*, the costs of an investigation into professional misconduct can be awarded against a lawyer if he or she is found guilty by respondent judicial committee. The Court of Queen's Bench dismissed appellant's application for prohibition. It found that there was no laches or unreasonable delay since the society had proceeded with the charges with reasonable dispatch. Section 11(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which guarantees the right to be tried within a reasonable time, did not apply. Appellant's submission that the proceedings against him were contrary to natural justice and the *Charter* in that the law society had a pecuniary interest in finding him guilty was also rejected. The Court of Appeal, in a majority decision, affirmed the judgment. The constitutional questions before this Court queried whether s. 52(4) of the *Law Society Act* infringes s. 7 of the *Charter*.

*Held:* The appeal should be dismissed.

Even assuming without deciding a deprivation of a s. 7 interest in this case, s. 52(4) of the *Law Society Act* does not contravene the principles of fundamental justice.

In the administrative law context, principles of fundamental justice include the rules of natural justice, which in turn require that the members of the tribunal be impartial and disinterested. Situations where the decision-makers have or are perceived to have a pecuniary interest in the outcome of the hearing before them could place their impartiality in question. The appropriate test is the reasonable apprehension of bias test as formulated in *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*.

The self-governing status of the professions, and of the legal profession in particular, was created in the public interest. A large part of effective self-governance depends upon the concept of peer review. If an autonomous law society is to enforce a code of conduct among its members, a power to discipline its members is essential.

contre un avocat — Applicabilité de l'art. 11b) de la Charte canadienne des droits et libertés.

La société du barreau de la province a engagé des procédures disciplinaires à l'endroit de l'appelant, un avocat, relativement à trois chefs d'accusation de conduite répréhensible. Aux termes du par. 52(4) de la *Loi sur la Société du Barreau* de la province, il peut être ordonné à un avocat qui est reconnu coupable par le comité judiciaire intimé de payer les frais engagés relativement à une enquête effectuée au sujet d'une faute professionnelle. La Cour du Banc de la Reine a rejeté la demande de bref de prohibition présentée par l'appelant. Elle a conclu qu'il n'y avait eu ni manque de diligence ni délai déraisonnable puisque la société avait donné suite aux accusations avec une célérité raisonnable. L'alinéa 11b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, a été déclaré inapplicable. A été rejetée également la prétention de l'appelant qui soutenait que les procédures engagées contre lui violaient la justice naturelle et la *Charte* en ce que la société du barreau avait intérêt sur le plan pécuniaire à conclure à sa culpabilité. La Cour d'appel à la majorité a confirmé ce jugement. Les questions constitutionnelles soumises à la Cour sont de savoir si le par. 52(4) de la *Loi sur la Société du Barreau* contrevient à l'art. 7 de la *Charte*.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

Même si on suppose, sans l'affirmer, qu'il a été porté atteinte en l'espèce à un droit garanti par l'art. 7, le par. 52(4) de la *Loi sur la Société du Barreau* n'est pas incompatible avec les principes de justice fondamentale.

En droit administratif, les principes de justice fondamentale englobent les règles de la justice naturelle qui, de leur côté, exigent que les membres du tribunal soient impartiaux et objectifs. Des situations où les décideurs ont ou sont perçus comme ayant un intérêt pécuniaire dans l'issue de l'affaire dont ils sont saisis pourraient remettre leur impartialité en question. Le critère approprié est celui de la crainte raisonnable de partialité formulé dans l'arrêt *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*.

C'est dans l'intérêt public que l'on a décidé d'accorder l'autonomie administrative aux diverses professions, et à la profession juridique en particulier. L'efficacité de l'autonomie administrative repose en grande partie sur le concept de l'examen effectué par des pairs. Si une société du barreau autonome veut faire respecter un code de déontologie par ses membres, il est essentiel qu'elle ait le pouvoir d'infliger des sanctions à ses membres.

The impugned costs provision does not create an apprehension of bias in a reasonably well-informed person that would taint the law society's disciplinary proceedings. The costs which stand to be recouped are in no sense "profits" or "gains", but are a direct reimbursement for expenses previously incurred in an investigation. Any pecuniary interest the members of the judicial committee might have is far too attenuated and remote to give rise to a reasonable apprehension of bias. There is no personal and distinct interest on their part since costs recouped pursuant to s. 52(4) become the property of the law society as a whole, and in no way accrued to the individual committee members. Finally, even if all the recouped costs were systematically and directly applied so as to reduce bar fees, it would be unreasonable to conclude that this would lead to a likelihood of bias in committee members, since the reduction would amount to a minuscule fraction of the practising fees.

The allegations of unreasonable delay and laches should be dismissed; once aware of appellant's conduct, the society acted with reasonable dispatch. Section 11(b) of the *Charter* does not apply to this case, which involves a disciplinary matter of a regulatory nature that does not have true penal consequences.

#### Cases Cited

**Applied:** *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; **referred to:** *Bateman v. Association of Professional Engineers of Manitoba* (1984), 28 Man. R. (2d) 264; *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; *R. v. Kalanj*, [1989] 1 S.C.R. 1594; *Re Law Society of Manitoba and Savino* (1983), 1 D.L.R. (4th) 285; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *McAllister v. New Brunswick Veterinary Medical Association* (1986), 71 N.B.R. (2d) 109.

La disposition contestée prévoyant le paiement des frais ne crée pas chez une personne raisonnablement bien renseignée une crainte de partialité qui vicierait les procédures disciplinaires de la société du barreau. Les frais qui risquent d'être recouvrés ne sont nullement des «profits» ni des «gains», mais représentent le remboursement direct des dépenses antérieurement engagées au cours d'une enquête. L'intérêt pécuniaire que les membres du comité judiciaire pourraient avoir est vraiment trop minime et trop éloigné pour donner lieu à une crainte raisonnable de partialité. Ils n'ont aucun intérêt personnel et distinct étant donné que les frais recouvrés conformément au par. 52(4) deviennent la propriété de la société du barreau dans son ensemble et ils ne reviennent en aucun cas aux membres du comité. Finalement, même si tous les frais recouvrés étaient systématiquement et directement utilisés de manière à réduire le montant des droits d'exercice, il serait absurde de conclure que cela entraînerait une probabilité de partialité de la part des membres du comité puisque la réduction représenterait une fraction minime du montant des droits d'exercice de la profession.

Il faudrait rejeter les allégations de délai déraisonnable et de manque de diligence, car une fois avertie de la conduite de l'appelant, la société a agi avec une célérité raisonnable. L'alinéa 11b) de la *Charte* ne s'applique pas en l'espèce, où il s'agit d'une affaire disciplinaire de nature réglementaire qui n'a pas de véritables conséquences pénales.

#### Jurisprudence

**Arrêt appliqué:** *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; **arrêts mentionnés:** *Bateman v. Association of Professional Engineers of Manitoba* (1984), 28 Man. R. (2d) 264; *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; *R. c. Kalanj*, [1989] 1 R.C.S. 1594; *Re Law Society of Manitoba and Savino* (1983), 1 D.L.R. (4th) 285; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *McAllister v. New Brunswick Veterinary Medical Association* (1986), 71 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 109.

**Statutes and Regulations Cited**

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 7, 11(b).  
*Law Society Act*, R.S.M. 1987, c. L100, ss. 6-13, 36(a),  
 (n), (o)(xi), (t), 52(1), (4).  
*Rules of the Law Society of Manitoba*, Rules 11(1), (3),  
 (5)(b), 19(13), 22(13)(e).

**Lois et règlements cités**

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 7, 11b).  
*Loi sur la Société du Barreau*, L.R.M. 1987, ch. L100,  
 art. 6 à 13, 36a), n), o)(xi), t), 52(1), (4).  
*Règles de la Société du Barreau du Manitoba*, règles  
 11(1), (3), (5)b), 19(13), 22(13)e).

**Authors Cited**

de Smith, S. A. *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.  
 Evans, J. M. "The Principles of Fundamental Justice: The Constitution and the Common Law" (1991), 29 *Osgoode Hall L.J.* 51.  
 Ontario. Professional Organizations Committee. *The Report of the Professional Organizations Committee*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 1980.

**b Doctrine citée**

de Smith, S. A. *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.  
 Evans, J. M. «The Principles of Fundamental Justice: The Constitution and the Common Law» (1991), 29 *Osgoode Hall L.J.* 51.  
 Ontario. Professional Organizations Committee. *The Report of the Professional Organizations Committee*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 1980.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1989), 59 Man. R. (2d) 255, [1990] 1 W.W.R. 178, 62 D.L.R. (4th) 681, 48 C.R.R. 342, affirming a judgment of the Court of Queen's Bench (1988), 51 Man. R. (2d) 151, [1988] 3 W.W.R. 277, 49 D.L.R. (4th) 42, dismissing appellant's application for prohibition. Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1989), 59 Man. R. (2d) 255, [1990] 1 W.W.R. 178, 62 D.L.R. (4th) 681, 48 C.R.R. 342, qui a confirmé une décision de la Cour du Banc de la Reine (1988), 51 Man. R. (2d) 151, [1988] 3 W.W.R. 277, 49 D.L.R. (4th) 42, rejetant la demande de bref de prohibition présentée par l'appelant. Pourvoi rejeté.

*Sidney Green, Q.C.*, for the appellant.

*Sidney Green, c.r.*, pour l'appelant.

*Jannine LeMere*, for the respondent.

*Jannine LeMere*, pour l'intimé.

*Lori R. Sterling*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Lori R. Sterling*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Monique Rousseau*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Monique Rousseau*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Donna J. Miller*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Donna J. Miller*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

*George H. Copley*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*George H. Copley*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Graeme G. Mitchell*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J.—This appeal primarily concerns the internal disciplinary proceedings of the Law Society of Manitoba, the professional body to which all lawyers in that province belong. More specifically, the appellant, Mr. D. M. Pearlman (“Pearlman”), attacks, in his principal argument, a feature of those proceedings whereby the costs of an investigation into professional misconduct can be awarded against a lawyer if he or she is found guilty by the respondent Judicial Committee of the Law Society. He argues that this provision of the *Law Society Act*, R.S.M. 1987, c. L100, creates a “built-in” apprehension of bias, since those judging the disciplinary hearings will have, or will at least be perceived to have, a pecuniary interest in the outcome and therefore his rights under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* will be violated. Pearlman also raises a number of other issues in support of his position.

#### Facts

Pearlman, a lawyer, was the owner of several properties which were the subject of orders made by the City of Winnipeg requiring that certain repairs and improvements be made to the houses located thereon. Pearlman objected to the manner in which various inspectors employed by the City were dealing with his property. In a series of letters, Pearlman stated his position and indicated the remedies which he intended to pursue, including resort to the remedies available under the *Criminal Code* and taking the matter up with the Attorney General with a view to having a charge laid against a Mr. Lloyd Kirkham, a building inspector with the City of Winnipeg.

Pearlman commenced a civil action and undertook himself to serve the statement of claim upon Kirkham. An altercation ensued between Pearlman and Kirkham. When the Crown declined to prosecute

*Graeme G. Mitchell*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI—Le présent pourvoi concerne principalement les procédures disciplinaires internes de la Société du Barreau du Manitoba, organisme professionnel dont sont membres tous les avocats de cette province. Plus particulièrement, l'appelant, M. D. M. Pearlman («Pearlman»), conteste dans son principal argument un élément de ces procédures en vertu duquel il peut être ordonné à un avocat qui est reconnu coupable par le comité judiciaire de la Société du Barreau de payer les frais engagés relativement à une enquête effectuée au sujet d'une faute professionnelle. Il soutient que cette disposition de la *Loi sur la Société du Barreau*, L.R.M. 1987, ch. L100, crée une crainte intrinsèque de partialité étant donné que les personnes qui président les audiences disciplinaires auront ou, du moins, seront perçus comme ayant un intérêt pécuniaire dans l'issue du litige et que, par conséquent, les droits qui lui sont garantis par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* seront violés. Pearlman soulève également diverses autres questions afin d'étayer son point de vue.

#### Les faits

Pearlman, qui est avocat, possédait plusieurs biens-fonds qui faisaient l'objet d'ordonnances de la ville de Winnipeg lui enjoignant d'effectuer certaines réparations et améliorations aux maisons qui s'y trouvaient. Pearlman s'est opposé à la façon d'agir de divers inspecteurs de la ville en ce qui concerne ses biens. Dans une série de lettres, Pearlman a exposé son point de vue et il a indiqué les recours qu'il avait l'intention d'utiliser; il voulait notamment exercer ceux que prévoit le *Code criminel* et soumettre l'affaire au procureur général afin d'obtenir le dépôt d'une accusation contre un nommé Lloyd Kirkham, inspecteur des bâtiments pour la ville de Winnipeg.

Pearlman a intenté une action civile et il s'est lui-même chargé de signifier la déclaration à Kirkham. Une altercation a eu lieu entre Pearlman et Kirkham. Le ministère public ayant refusé de poursuivre

Kirkham for assault, Pearlman initiated a private prosecution. Kirkham was convicted of the assault but granted an absolute discharge by the trial judge. Pearlman's appeal against sentence and Kirkham's appeal against conviction were dismissed by the County Court. In dismissing Pearlman's application for leave to appeal, the Court of Appeal for Manitoba directed, on October 26, 1979, Pearlman to pay costs in the amount of \$1,500.

Although several proceedings have been launched by Kirkham in an attempt to collect the outstanding \$1,500, Pearlman has continually resisted payment as it is Pearlman's position that the Court of Appeal order was made without jurisdiction and cannot be enforced against him.

In October 1986, counsel for Kirkham wrote to the Law Society of Manitoba, enclosing a copy of the Court of Appeal decision and advising that the costs had not been paid. The Law Society took disciplinary proceedings against Pearlman, citing him on three counts of "conduct unbecoming a barrister and solicitor" for (i) his failure to pay the costs in question, (ii) writing letters which were "menacing in tone and provocative in nature", and (iii) threatening to bring a criminal or quasi-criminal prosecution in order to seek a civil advantage on his own behalf.

The matter went before the Judicial Committee of the Law Society on the preliminary point of the Society's jurisdiction to proceed with the charges. The Committee having concluded that it did have jurisdiction, Pearlman filed a motion in the Court of Queen's Bench for an order prohibiting the disciplinary proceedings from being brought against him. The motion was dismissed, as was his subsequent appeal to the Court of Appeal for Manitoba.

Kirkham pour voies de fait, Pearlman a engagé une poursuite privée. Kirkham a été reconnu coupable de voies de fait, mais le juge du procès lui a accordé une absolution inconditionnelle. L'appel de Pearlman contre la sentence et celui de Kirkham contre la déclaration de culpabilité ont été rejetés par la Cour de comté. En rejetant la demande d'autorisation d'appel que lui avait présentée Pearlman, la Cour d'appel du Manitoba lui a ordonné, le 26 octobre 1979, de payer les dépens qui s'élevaient à 1 500 \$.

Malgré les diverses procédures engagées par Kirkham dans le but de percevoir les 1 500 \$ impayés, Pearlman a constamment refusé d'obtempérer, car il est d'avis que la Cour d'appel a outrepassé sa compétence en rendant l'ordonnance et que celle-ci ne peut donc être exécutée contre lui.

En octobre 1986, dans une lettre à laquelle il avait joint une copie de l'arrêt de la Cour d'appel, l'avocat de Kirkham a informé la Société du Barreau du Manitoba que les dépens n'avaient pas encore été acquittés. La Société du Barreau a engagé des procédures disciplinaires à l'endroit de Pearlman, citant ce dernier à comparaître relativement à trois chefs d'accusation de «conduite répréhensible» (i) pour son omission de payer les dépens en cause, (ii) pour avoir écrit des lettres qui [TRADUCTION] «par leur ton, étaient menaçantes et, par leur nature, étaient provocatrices» et (iii) pour avoir menacé d'intenter une poursuite pénale ou quasi pénale afin d'obtenir un avantage civil pour son propre compte.

L'affaire a été portée devant le comité judiciaire de la Société du Barreau quant à la question préliminaire de savoir si la Société avait compétence pour connaître des accusations. Le comité ayant conclu qu'elle avait compétence, Pearlman a déposé devant la Cour du Banc de la Reine une requête visant à obtenir une ordonnance interdisant que des procédures disciplinaires soient engagées contre lui. Sa requête a été rejetée, comme l'a d'ailleurs été son appel ultérieur devant la Cour d'appel du Manitoba.

Judgments Below

*Court of Queen's Bench of Manitoba* ((1988), 51 Man. R. (2d) 151)

The first issue before Jewers J. was that of delay. He rejected Pearlman's submission that, as the charges dealt with conduct alleged to have occurred in 1977, 1978 and 1979, the respondent Committee was guilty of laches and unreasonable delay in asserting that such conduct was subject to disciplinary measures. He found no evidence that the conduct in question had been drawn to the Law Society's attention until it received the letter from Kirkham's solicitor, and in his view, the record indicated that the Society proceeded with the charges "with reasonable dispatch from the time they learned the facts until the date of the hearing" (p. 155).

Jewers J. was also of the opinion that, at this stage of the proceedings, it could not be argued that Pearlman's rights under s. 11(b) of the *Charter* had been violated or that such rights might in the future be violated. In his view, s. 11(b) does not apply to disciplinary proceedings before professional bodies unless they involve the imposition of true penal consequences and, in the case at bar, no penalty has yet been imposed.

Jewers J. rejected Pearlman's submission that the proceedings against him were contrary to natural justice and the *Charter* in that the respondent, which claimed the right to levy costs against him if he were found guilty, had a pecuniary interest in finding him guilty. Jewers J. was of the view that the decision in *Bateman v. Association of Professional Engineers of Manitoba* (1984), 28 Man. R. (2d) 264 (Q.B.), was distinguishable on the basis that, in that case, the by-law enabling that Association to levy costs was not specifically authorized by statute while the *Law Society Act* expressly empowers the governing body to order a barrister found guilty of misconduct to pay the costs incurred by the Society in the proceedings.

Les jugements des tribunaux d'instance inférieure

*La Cour du Banc de la Reine du Manitoba* ((1988), 51 Man. R. (2d) 151)

<sup>a</sup> La première question litigieuse soumise au juge Jewers a été celle du retard. Le juge a rejeté la prétention de Pearlman qui soutenait qu'étant donné que les accusations visaient des événements qui auraient eu lieu en 1977, 1978 et 1979, il y avait eu de la part du comité intimé manque de diligence et délai déraisonnable lorsqu'il s'est agi d'affirmer que la conduite en cause devait faire l'objet de mesures disciplinaires. Il a conclu qu'il n'existait aucune preuve montrant que la Société du Barreau avait été mise au courant de cette conduite avant qu'elle ne reçoive la lettre de l'avocat de Kirkham et, à son avis, le dossier indiquait que la Société avait donné suite aux accusations <sup>b</sup> [TRADUCTION] «avec une célérité raisonnable à partir du moment où elle a été informée des faits jusqu'à la date de l'audience» (p. 155).

Le juge Jewers était également d'avis qu'on ne pouvait pas prétendre, à ce stade des procédures, que les droits garantis à Pearlman par l'al. 11b) de la *Charte* avaient été violés ou pourraient l'être dans l'avenir. Selon lui, l'al. 11b) ne s'applique pas aux procédures disciplinaires devant des organismes professionnels à moins qu'elles n'entraînent des sanctions pénales proprement dites et, en l'espèce, aucune sanction n'a encore été infligée.

<sup>c</sup> Le juge Jewers a rejeté la prétention de Pearlman qui soutenait que les procédures engagées contre lui violaient la justice naturelle et la *Charte* en ce que l'intimé, qui revendiquait le droit de percevoir des frais contre lui s'il était déclaré coupable, avait intérêt sur le plan pécuniaire à conclure à sa culpabilité. Le juge Jewers a estimé que la décision rendue dans l'affaire *Bateman v. Association of Professional Engineers of Manitoba* (1984), 28 Man. R. (2d) 264 (B.R.), se distinguait de l'espèce, car le règlement administratif qui, dans cette affaire, habilitait l'Association à percevoir des frais n'était pas expressément autorisé par la loi tandis que la *Loi sur la Société du Barreau* confère expressément au corps administratif le pouvoir d'ordonner à un avocat qui est reconnu coupable d'une faute professionnelle de payer les frais engagés par la Société au cours des procédures.

As a result, he found the reasoning in *Bateman* to be inapplicable to the case at bar.

On the question of whether the charges against Pearlman disclosed unprofessional conduct, or misconduct or conduct unbecoming a barrister and solicitor, Jewers J. was of the view that what constitutes professional misconduct is a matter for the Benchers to determine "as their decision is based on a professional standard which only they, being members of the profession, can properly apply" (p. 156). Therefore, there was only the threshold question before him of whether the allegations, if proved, could reasonably be regarded as professional misconduct. He concluded that the alleged facts, if true, might indeed support such a finding.

Finally, Jewers J. rejected Pearlman's submission that the Society's Discipline Committee, which directed that Pearlman be charged with conduct unbecoming a barrister and solicitor, had "evidenced a demonstrable disposition" against him. The only incident cited by Pearlman in support of this submission involved a complaint lodged by Pearlman against another lawyer which was considered not to be a disciplinary matter. This incident merely demonstrated, in the opinion of Jewers J., that the Law Society had carefully considered the complaint and had reached the conclusion that it was unfounded.

Accordingly, he dismissed the application for prohibition.

*Court of Appeal for Manitoba* ((1989), 59 Man. R. (2d) 255)

The majority of the Court of Appeal (*per* Philp J.A., Lyon J.A. concurring) found no error in the reasons or conclusions of the motions judge.

On the issue of delay, Philp J.A. dismissed Pearlman's argument that his rights under s. 11 of the *Charter* had been violated. The right guaranteed by s. 11(b) to be tried within a reasonable time has no application to "private, domestic or disciplinary mat-

En conséquence, il a jugé que le raisonnement suivi dans l'affaire *Bateman* ne s'applique pas à l'espèce.

Quant à la question de savoir si les accusations portées contre Pearlman indiquaient une conduite non professionnelle, une faute professionnelle ou une conduite répréhensible, le juge Jewers a estimé qu'il revient aux conseillers de déterminer ce qui constitue une faute professionnelle, [TRADUCTION] «car leur décision repose sur une norme professionnelle qu'ils sont les seuls, en leur qualité de membres de la profession, à pouvoir appliquer correctement» (p. 156). En conséquence, il ne lui restait qu'à se prononcer sur la question préliminaire de savoir si on pourrait raisonnablement considérer que les faits allégués, s'ils sont démontrés, constituent une faute professionnelle. Il a jugé que s'ils s'avéraient, ces faits pourraient certainement permettre une telle conclusion.

Enfin, le juge Jewers a rejeté l'argument de Pearlman suivant lequel le comité de discipline de la Société, qui avait ordonné qu'une accusation de conduite répréhensible soit portée contre lui, avait [TRADUCTION] «manifesté de mauvaises dispositions évidentes» à son égard. Le seul incident invoqué par Pearlman au soutien de sa prétention concernait une plainte qu'il avait portée contre un autre avocat et qui n'avait pas été jugée comme une question ressortissant à la discipline. De l'avis du juge Jewers, cet incident a tout simplement démontré que la Société du Barreau avait examiné attentivement la plainte et avait conclu qu'elle était injustifiée.

En conséquence, il a rejeté la demande de bref de prohibition.

*La Cour d'appel du Manitoba* ((1989), 59 Man. R. (2d) 255)

La Cour d'appel a conclu à la majorité (le juge Philp avec l'appui du juge Lyon) que le juge des requêtes n'avait commis aucune erreur dans ses motifs ni dans ses conclusions.

Le juge Philp a rejeté, en ce qui concerne la question du retard, l'argument de Pearlman qui prétendait que les droits qui lui sont garantis par l'art. 11 de la *Charte* avaient été violés. Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable garanti par l'al. 11b) ne s'applique



ters which are regulatory, protective or corrective and which are primarily intended to maintain discipline, professional integrity and professional standards or to regulate conduct within a limited private sphere of activity": *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, *per Wilson J.* at p. 560. He noted, as well, that s. 11 protects a person after being charged with an offence and is "not concerned with pre-charge delay": *R. v. Kalanj*, [1989] 1 S.C.R. 1594. Finally, evidence in the record supported the finding of Jewers J. that there had been no laches or unreasonable delay on the part of the respondent.

The majority of the Court of Appeal observed that there was statutory authority for the respondent to order costs and, in its view, where proceedings are conducted in accordance with statutory authority, there is no denial of natural justice. Furthermore, Philp J.A. held that Pearlman did not demonstrate the connection between a potential liability to pay costs in a disciplinary proceeding and a deprivation of "life, liberty and security of the person" under s. 7 of the *Charter*. Nor had he succeeded in establishing that the respondent's exercise of its statutory authority to make such an award would not accord with the principles of fundamental justice under s. 7.

Before the Court of Appeal, Pearlman had again raised the argument that the respondent had indicated a "demonstrable disposition" against him. The majority of the Court agreed with the conclusion of Jewers J. that this argument was unfounded.

Philp J.A. agreed, as well, with the refusal of the motions judge to look to the merits of the charges against Pearlman of unprofessional conduct, or misconduct or conduct unbecoming a barrister and solicitor. The conclusion of the motions judge that the circumstances alleged, if true, could reasonably be regarded as professional misconduct was amply supported by the record.

pas aux «affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou corrective et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée»: *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, le juge Wilson à la p. 560. Il a également souligné que l'art. 11 accorde sa protection après qu'une personne a été inculpée et [TRADUCTION] «ne vise pas le délai antérieur à l'accusation»: *R. c. Kalanj*, [1989] 1 R.C.S. 1594. Enfin, la preuve au dossier corroborait la conclusion du juge Jewers qu'il n'y avait eu ni manque de diligence ni délai déraisonnable de la part de l'intimé.

La Cour d'appel à la majorité a fait remarquer que l'intimé était habilité par la loi à ordonner le paiement des frais et qu'à son avis, lorsque des procédures sont engagées conformément à une loi habilitante, il n'y a aucune violation de la justice naturelle. En outre, le juge Philp a statué que Pearlman n'avait pas prouvé l'existence d'un lien entre une obligation potentielle de payer les frais d'une procédure disciplinaire et une atteinte «à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» mentionnée à l'art. 7 de la *Charte*. Il n'a d'ailleurs pas non plus réussi à démontrer que l'exercice par l'intimé du pouvoir que lui confère la loi de rendre une telle ordonnance ne respecterait pas les principes de justice fondamentale prévus à l'art. 7.

Devant la Cour d'appel, Pearlman a encore une fois prétendu que l'intimé avait manifesté de «mauvaises dispositions évidentes» à son égard. Comme le juge Jewers, la Cour à la majorité a considéré que cet argument n'était pas fondé.

Le juge Philp était en outre d'accord avec le juge des requêtes qui a refusé d'examiner le bien-fondé des accusations de conduite non professionnelle, de faute professionnelle ou de conduite répréhensible portées contre Pearlman. La conclusion du juge des requêtes, voulant que, si elles étaient avérées, les circonstances alléguées pourraient raisonnablement être considérées comme une faute professionnelle, était largement corroborée par le dossier.

O'Sullivan J.A. dissented. In his view, the question of the validity of the disciplinary proceedings with respect to the unpaid judgment for costs was required to be considered in the light of s. 36(o)(xi) of the *Law Society Act*, which explicitly confers a discretion on the Judicial Committee to apply a specific sanction for such non-payment, namely, it may refuse to issue a practice certificate. He found it "untenable . . . that the judicial committee may discipline for nonpayment of a judgment when there is specific provision for dealing with nonpayment by the governing body" (p. 259).

In so far as the alleged threatening letters were concerned, O'Sullivan J.A. found no suggestion that Pearlman sought to obtain any advantage from them. He informed Kirkham that, if he did not cease his illegal activities, he would be charged. There was "no suggestion of threat in the charge in order to seek a civil advantage".

Concerning the constitutional question before this Court, O'Sullivan J.A. was of the view that s. 52(4) of the *Law Society Act* violated s. 7 of the *Charter*. In his opinion, it is now settled that "deprivation of the right to practise law is an interference with liberty" and that such interference can be justified under the *Charter* only in accordance with the principles of fundamental justice, including substantial as well as procedural justice. He took note of the maxim that "no one shall be a judge of his own cause" and stated that the *Law Society* is no exception to that rule. Accordingly, it lacks jurisdiction to proceed against a barrister where it is possible that s. 52(4) would be invoked.

#### Relevant Statutory and *Charter* Provisions

*Law Society Act*, R.S.M. 1987, c. L100

36 . . .

(o) [the *Law Society* may] in its discretion, issue or refuse to issue a practising certificate to a member or

Le juge O'Sullivan était dissident. À son avis, la question de la validité des procédures disciplinaires en ce qui concerne l'inexécution du jugement qui prévoyait le paiement des dépens devait être examinée en tenant compte du sous-al. 36o)(xi) de la *Loi sur la Société du Barreau* qui confère expressément au comité judiciaire le pouvoir discrétionnaire d'infliger une sanction précise en cas de non-paiement des dépens, c'est-à-dire que le comité peut refuser de délivrer un certificat de pratique. Il a jugé [TRADUCTION] «inacceptable [. . .] que le comité judiciaire puisse infliger une sanction disciplinaire pour l'inexécution d'un jugement lorsqu'il existe une disposition expresse prévoyant que le corps administratif peut se charger de la question du défaut de paiement» (p. 259).

En ce qui concerne les prétendues lettres de menaces, le juge O'Sullivan a conclu que rien n'indiquait que Pearlman avait tenté d'en tirer profit. Ce dernier a informé Kirkham que s'il ne cessait pas ses activités illégales, des accusations seraient portées contre lui. Il n'était pas [TRADUCTION] «question dans l'accusation de menaces visant à obtenir un avantage en matière civile».

Pour ce qui est de la question constitutionnelle dont notre Cour est saisie, le juge O'Sullivan était d'avis que le par. 52(4) de la *Loi sur la Société du Barreau* violait l'art. 7 de la *Charte*. Selon lui, il est désormais établi que [TRADUCTION] «la privation du droit d'exercer la profession d'avocat constitue une atteinte à la liberté» et qu'une telle atteinte ne peut être justifiée en vertu de la *Charte* qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale, quant au fond mais aussi quant à la procédure. Il a signalé la maxime selon laquelle «nul ne doit être juge dans sa propre cause» et il a déclaré que la *Société du Barreau* ne faisait pas exception à cette règle. En conséquence, cette dernière n'a pas compétence pour engager des poursuites contre un avocat lorsque le par. 52(4) pourrait être invoqué.

#### Les dispositions pertinentes de la *Loi* et de la *Charte*

*Loi sur la Société du Barreau*, L.R.M. 1987, ch. L100

36 . . .

o) [la *Société du Barreau* peut] à sa discrétion, délivrer ou refuser de délivrer un certificat de pratique à

issue a practising certificate to a member subject to such terms and conditions as it may deem proper, where the member

un membre ou lui délivrer un tel certificat, sous réserve des modalités qui semblent appropriées, si le membre, selon le cas:

(xi) has a judgment given against him involving the payment of money and being other than a judgment limited to the payment of costs, or in respect of the whole of which he is entitled to indemnity or relief from some other person, or evidence of the satisfaction of which has been produced to the society

(xi) se voit imposer un jugement entraînant le paiement d'une somme d'argent, autre qu'un jugement limité au paiement des dépens, ou un jugement dont la totalité lui donne droit à une indemnité ou à une mesure de redressement d'un tiers ou encore, un jugement dont une preuve de règlement de paiement a été produite auprès de la Société,

52(4) A barrister, solicitor, or student, who is found guilty of professional misconduct, or of conduct unbecoming a barrister, solicitor, or student, or is found incompetent may be ordered by the governing body to pay, all or any part of, the costs and expenses incurred by the society in and about the investigation into, proceedings upon, and hearing of any subject matter of inquiry or any complaint or charge in respect of which he has been so found guilty or incompetent.

52(4) Le corps administratif peut ordonner à un avocat, un procureur ou un étudiant qui est reconnu coupable d'une faute professionnelle ou d'une conduite répréhensible ou qui est reconnu incompetent, de payer la totalité ou une partie des frais et dépenses que la Société a contractés relativement à l'investigation effectuée à l'égard de tout objet d'enquête, de toute plainte ou de toute accusation pour lesquels il a été reconnu coupable ou incompetent, ou relativement aux instances qui s'y rapportent ou à toute audition de ceux-ci.

#### *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

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

#### *Charte canadienne des droits et libertés*

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

11. Any person charged with an offence has the right

11. Tout inculpé a le droit:

(b) to be tried within a reasonable time;

b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

#### Points in Issue

#### Les questions en litige

#### *Subsidiary Issues*

#### *Les questions subsidiaires*

In addition to the constitutional questions stated in this appeal, Pearlman has raised a number of what might be called "subsidiary issues". For the most part, none of these issues are the subject of any major disagreement in the decisions below, and I am of the view that they should be dealt with quite quickly.

Outre les questions constitutionnelles formulées dans le présent pourvoi, Pearlman a soulevé divers autres points que l'on pourrait appeler «questions subsidiaires». Dans l'ensemble, aucune de ces questions n'a fait l'objet d'un désaccord important dans les décisions rendues par les tribunaux d'instance inférieure et j'estime qu'elles devraient être tranchées assez rapidement.

First of all, the allegations of undue or unreasonable delay and laches should be dismissed. I would

Tout d'abord, il faudrait rejeter les allégations de délai déraisonnable et de manque de diligence. Je fais

adopt the reasons of the courts below in this regard which found that, once aware of Pearlman's conduct, the Society had acted with reasonable dispatch. Pearlman also advances his rights to a timely trial under s. 11(b) of the *Charter*, although counsel for Pearlman conceded in oral argument that the post-charge delay is not at issue in this appeal. I find persuasive and agree with the reasoning of the majority in the Court of Appeal below, where two decisions of this Court were cited (*R. v. Wigglesworth* and *R. v. Kalanj, supra*) in support of the conclusion that s. 11(b) does not apply to the facts of the instant appeal, which, as already noted, involve disciplinary matters of a regulatory nature designed to maintain professional integrity, discipline, and standards and do not have true penal consequences.

As for the jurisdiction of the Benchers to hear the disciplinary proceedings, I note that courts have recognized that Benchers are in the best position to determine issues of misconduct and incompetence. For example, in *Re Law Society of Manitoba and Savino* (1983), 1 D.L.R. (4th) 285 (Man. C.A.) the Court of Appeal said (at pp. 292-93):

No one is better qualified to say what constitutes professional misconduct than a group of practicing barristers who are themselves subject to the rules established by their governing body.

As noted above, Jewers J. turned his mind to the jurisdictional question, identified the threshold test to be applied (viz. whether the allegations, if proved, could reasonably be regarded as professional misconduct), and held that the Benchers were properly seized with the disciplinary hearings. In doing so, Jewers J. acted correctly in my view and the Court of Appeal agreed with his findings on this issue. Nothing new in this regard was presented before this Court, and accordingly, I can see no merit in this ground of appeal.

I now turn to a consideration of the main issues presented by this appeal which are found in the con-

miens les motifs des tribunaux d'instance inférieure qui, à cet égard, ont jugé qu'une fois avertie de la conduite de Pearlman, la Société a agi avec une célérité raisonnable. Pearlman fait également valoir son droit d'être jugé dans un délai raisonnable conformément à l'al. 11b) de la *Charte*, bien que son avocat ait admis, au cours de la plaidoirie, que le délai postérieur à l'accusation n'était pas en cause dans le présent pourvoi. Je suis d'accord avec le raisonnement, que je trouve convaincant, de la majorité de la Cour d'appel, devant laquelle deux arrêts de notre Cour ont été cités (*R. c. Wigglesworth* et *R. c. Kalanj*, précités) au soutien de la conclusion voulant que l'al. 11b) ne s'applique pas aux faits du présent pourvoi qui, comme nous l'avons déjà souligné, concerne des affaires disciplinaires qui sont de nature réglementaire et sont destinées à maintenir la discipline, l'intégrité et les normes au sein de la profession et n'ont pas de véritables conséquences pénales.

Quant à la compétence des conseillers de connaître des procédures disciplinaires, je signale que les tribunaux ont reconnu que ces derniers étaient les mieux placés pour se prononcer sur les questions de faute et d'incompétence. Par exemple, dans l'arrêt *Re Law Society of Manitoba and Savino* (1983), 1 D.L.R. (4th) 285 (C.A. Man.), la Cour d'appel a dit (aux pp. 292 et 293):

[TRADUCTION] Nul n'est mieux qualifié pour déterminer ce qui constitue une faute professionnelle qu'un groupe d'avocats praticiens qui sont eux-mêmes assujettis aux règles établies par leur corps administratif.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le juge Jewers a examiné la question de la compétence, il a déterminé quel était le critère préliminaire applicable (c'est-à-dire, si la preuve des faits allégués est faite, peuvent-ils raisonnablement être considérés comme une faute professionnelle) et il a statué que les conseillers avaient été saisis à juste titre des procédures disciplinaires. Ce faisant, le juge Jewers a agi correctement à mon avis, et la Cour d'appel a souscrit à ses conclusions sur cette question. Aucun élément nouveau n'a été soumis à notre Cour à cet égard et, en conséquence, je considère que ce moyen d'appel n'est pas fondé.

Examinons maintenant les principaux points en litige qui ont été soulevés dans le présent pourvoi et

stitutional questions stated by Lamer C.J. on January 29, 1991 as follows:

1. Does s. 52(4) of the *Law Society Act* of Manitoba, R.S.M. 1987, c. L100, contravene s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If the answer to question 1 is affirmative, is s. 52(4) of the *Law Society Act* of Manitoba, R.S.M. 1987, c. L100, justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and therefore not inconsistent with the *Constitution Act, 1982*?

qui reposent sur les questions constitutionnelles formulées par le juge en chef Lamer le 29 janvier 1991:

1. Le paragraphe 52(4) de la *Loi sur la Société du Barreau* du Manitoba, L.R.M. 1987, ch. L100, contrevient-il à l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Si la réponse à la première question est affirmative, le par. 52(4) de la *Loi sur la Société du Barreau* du Manitoba, L.R.M. 1987, ch. L100, est-il justifié par l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, par conséquent, compatible avec la *Loi constitutionnelle de 1982*?

### Analysis

It is helpful at the outset to remember the appropriate approach for an analysis of legislation that is said to violate s. 7 of the *Charter*. La Forest J. noted in *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387, at p. 401, that:

The analysis of s. 7 of the *Charter* involves two steps. To trigger its operation there must first be a finding that there has been a deprivation of the right to "life, liberty and security of the person" and, secondly, that that deprivation is contrary to the principles of fundamental justice.

In other words, if no interest in Pearlman's life, liberty or security of the person is implicated, then the analysis stops there and there is no need to continue on to a consideration of the principles of fundamental justice. Correspondingly, if no principle of fundamental justice is contravened, s. 7 is not violated and there is no need to consider whether there has been a deprivation of life, liberty or security of the person.

As was proper, the parties and interveners made submissions on both branches of s. 7. Whether the facts and legislation involved here, or more specifically, whether the right to practise law is embraced by the "right to life, liberty and security of the person" in s. 7 is an extremely important question with equally important ramifications. However, because of the result which I have arrived at, it is not necessary for me to deal with that question. I say this because, in my view, even assuming without deciding a deprivation of a s. 7 interest in the case at bar, s. 52(4) of

### Analyse

Il convient tout d'abord de rappeler la méthode appropriée pour analyser une disposition législative qui, affirme-t-on, viole l'art. 7 de la *Charte*. Le juge La Forest a dit dans l'arrêt *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, à la p. 401:

L'analyse de l'art. 7 de la *Charte* se fait en deux temps. Pour que l'article puisse entrer en jeu, il faut constater d'abord qu'il a été porté atteinte au droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité [d'une] personne» et, en second lieu, que cette atteinte est contraire aux principes de justice fondamentale.

En d'autres termes, si le droit de Pearlman à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne n'est pas en cause, l'analyse prend fin et il est inutile d'examiner s'il y a eu respect des principes de justice fondamentale. De même, s'il n'y a pas eu contravention aux principes de justice fondamentale, l'art. 7 n'est pas violé et il est inutile d'examiner s'il a été porté atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne.

Comme ils devaient le faire, les parties et les intervenants ont soumis des arguments relatifs aux deux volets de l'art. 7. La question de savoir si les faits et les dispositions législatives en cause ou, plus particulièrement le droit d'exercer la profession d'avocat, sont visés par le «droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» garanti par l'art. 7 est une question cruciale dont les conséquences sont tout aussi importantes. Toutefois, en raison de mes conclusions, il est inutile que j'examine cette question. En effet, j'estime que même si on suppose, sans l'af-

the *Law Society Act* does not contravene the principles of fundamental justice.

### *Principles of Fundamental Justice*

#### (i) Introduction: Fundamental Justice Requires Impartial Decision-Makers

By way of general comment, there are some basic notions which are absolutely central to the principles of fundamental justice. However, it is neither desirable nor necessary for the purposes of this appeal to attempt an exhaustive enumeration of these. Nor is it clear that that would even be possible without reference to any given judicial or administrative context. As has been often said by this Court, the principles of fundamental justice reflect the fundamental tenets on which our legal system is based. Those tenets include, but are not limited to, the rules of natural justice and the duty to act fairly that have been developed over the years in the administrative law context. See J. M. Evans, "The Principles of Fundamental Justice: The Constitution and the Common Law" (1991), 29 *Osgoode Hall L.J.* 51, at p. 55. It seems to me then that when deciding whether a law contravenes s. 7, one must examine the impugned legislation to ascertain whether it, viewed in a purposive manner, meets the fundamental precepts reflected in our system of justice.

More specifically, it is well accepted that included in these fundamental principles is the concept of a procedurally fair hearing before an impartial decision-maker. Indeed, Wilson J. said in *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177 (at pp. 212-13) that:

... at a minimum the concept of "fundamental justice" as it appears in s. 7 of the *Charter* includes the notion of procedural fairness articulated by Fauteux C.J. in *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917. At page 923 he said:

Under s. 2(e) of the *Bill of Rights* no law of Canada shall be construed or applied so as to deprive him of "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice". Without attempting to formu-

firmer, qu'il a été porté atteinte en l'espèce à un droit garanti par l'art. 7, le par. 52(4) de la *Loi sur la Société du Barreau* n'est pas incompatible avec les principes de justice fondamentale.

#### *Les principes de justice fondamentale*

#### (i) Introduction: la justice fondamentale exige que les décideurs soient impartiaux

J'aimerais faire remarquer qu'il existe certains concepts fondamentaux qui sont absolument essentiels aux principes de justice fondamentale. Cependant, il n'est ni souhaitable ni nécessaire aux fins du présent pourvoi d'essayer d'en faire une énumération exhaustive. Il n'est d'ailleurs pas non plus évident que cela serait même possible sans se reporter à un contexte judiciaire ou administratif donné. Comme notre Cour l'a affirmé à maintes reprises, les principes de justice fondamentale correspondent aux préceptes fondamentaux sur lesquels repose notre système juridique. Ces préceptes comprennent, notamment, les règles de la justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement qui ont été élaborées au fil des ans dans le domaine du droit administratif. Voir J. M. Evans, «The Principles of Fundamental Justice: The Constitution and the Common Law» (1991), 29 *Osgoode Hall L.J.* 51, à la p. 55. Par conséquent, il me semble que lorsque l'on doit déterminer si une loi viole l'art. 7, il faut examiner les dispositions contestées afin de vérifier si, d'après l'objet visé, elles respectent les préceptes fondamentaux exprimés dans notre système de justice.

Plus particulièrement, il est bien établi que ces principes fondamentaux englobent le concept d'une audience équitable quant à la procédure devant un décideur impartial. En fait, le juge Wilson a déclaré dans l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177 (aux pp. 212 et 213):

... la notion de «justice fondamentale» qui figure à l'art. 7 de la *Charte* englobe au moins la notion d'équité en matière de procédure énoncée par le juge en chef Fauteux dans l'arrêt *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917. Celui-ci affirme, à la p. 923:

En vertu de l'art. 2e) de la *Déclaration des droits*, aucune loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer de manière à le priver d'une «audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamen-

late any final definition of those words, I would take them to mean, generally, that the tribunal which adjudicates upon his rights must act fairly, in good faith, without bias and in a judicial temper, and must give to him the opportunity adequately to state his case. [Emphasis added.]

Thus, in the administrative law context, principles of fundamental justice include natural justice rules which in turn require that the members of the tribunal be impartial and disinterested: see de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. 1980), at p. 248. Impartiality of the decision-making body is a critical feature of natural justice which is captured by the Latin maxim, *nemo iudex in causa sua debet esse*—no one should be the judge in his own cause. There are many different factual settings which could place the impartiality of a decision-making body in question. Among such contexts are situations where the decision-makers have or are perceived to have a pecuniary interest, either direct or indirect, in the outcome of the hearing before them. Another such context is where the relationship of the decision-maker to one of the parties or counsel is sufficiently close to give rise to a reasonable apprehension of bias.

In this appeal, the principal argument of Pearlman is that s. 52(4) throws doubt on the impartiality of the Benchers who hear and decide the matter at the disciplinary proceedings. It is argued that the statutory authority to recoup the costs of an investigation of a lawyer who is eventually found guilty of professional misconduct creates at least the perception that the Benchers might have a pecuniary interest in a finding of guilt. In Pearlman's submissions, the possibility of such a perception violates the longstanding policy of administrative impartiality according to which justice must not only be done, but must manifestly be seen to be done. As Le Dain J. noted in *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at p. 685, "The word "impartial" . . . connotes absence of bias, actual or perceived." [Emphasis added.]

tales». Sans entreprendre de formuler une définition finale de ces mots, je les interprète comme signifiant, dans l'ensemble, que le tribunal appelé à se prononcer sur ses droits doit agir équitablement, de bonne foi, sans préjugé et avec sérénité, et qu'il doit donner à l'accusé l'occasion d'exposer adéquatement sa cause. [Je souligne.]

Ainsi, en droit administratif, les principes de justice fondamentale englobent les règles de la justice naturelle qui, de leur côté, exigent que les membres du tribunal soient impartiaux et objectifs: voir de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4<sup>e</sup> éd. 1980) à la p. 248. L'impartialité de l'organisme décisionnel constitue une caractéristique essentielle de la justice naturelle que rend bien la maxime latine *nemo iudex in causa sua debet esse* — nul ne doit être juge dans sa propre cause. Il existe de nombreuses situations différentes qui pourraient remettre en question l'impartialité d'un organisme décisionnel. Parmi celles-ci, notons les cas où les décideurs ont ou sont perçus comme ayant un intérêt pécuniaire, direct ou indirect, dans l'issue de l'affaire dont ils sont saisis. C'est également le cas lorsque les rapports entre le décideur et l'une des parties ou l'un des avocats sont suffisamment étroits pour donner lieu à une crainte raisonnable de partialité.

Dans le présent pourvoi, Pearlman soutient principalement que le par. 52(4) suscite un doute sur l'impartialité des conseillers qui sont chargés d'entendre les affaires en matière de discipline. Il est allégué que le pouvoir qui est conféré par la loi de recouvrer les frais d'une enquête concernant un avocat qui est finalement déclaré coupable d'une faute professionnelle donne tout au moins l'impression que les conseillers pourraient avoir intérêt, sur le plan pécuniaire, à conclure à sa culpabilité. Suivant les arguments de Pearlman, la possibilité de l'existence d'une telle impression contrevient au principe depuis longtemps établi de l'impartialité administrative en vertu duquel il faut non seulement que justice soit rendue mais également qu'il soit évident qu'elle est rendue. Comme l'a souligné le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, à la p. 685, «Le terme «impartial» [. . .] connote une absence de préjugé, réel ou apparent.» [Je souligne.]