COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK

COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

135-12-CA

J. SHAWN O'TOOLE

APPELLANT

- and -

LAW SOCIETY OF NEW BRUNSWICK

RESPONDENT

O'Toole v. Law Society of New Brunswick, 2013 NBCA 67

CORAM:
The Honourable Chief Justice Drapeau
The Honourable Justice Larlee
The Honourable Justice Deschênes

Appeal from a decision of the Court of Queen's Bench:
October 12, 2012

History of Case:

Decision under appeal:
2012 NBQB 336

Preliminary or incidental proceedings:
[2012] N.B.J. No. 436

Appeal heard:
October 9, 2013

Judgment rendered:
November 28, 2013

Counsel at hearing:

For the appellant:
Frederick C. McElman, Q.C.

For the respondent:
John D. Townsend, Q.C.

J. SHAWN O'TOOLE

APPELANT

- et -

BARREAU DU NOUVEAU-BRUNSWICK

INTIMÉ

O'Toole c. Barreau du Nouveau-Brunswick, 2013 NBCA 67

CORAM :
L'honorable juge en chef Drapeau
L'honorable juge Larlee
L'honorable juge Deschênes

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la Reine :
Le 12 octobre 2012

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
2012 NBBR 336

Procédures préliminaires ou accessoires :
[2012] A.N.-B. n° 436

Appel entendu :
Le 9 octobre 2013

Jugement rendu :
Le 28 novembre 2013

Avocats à l'audience :

Pour l'appelant :
Frederick C. McElman, c.r.

Pour l'intimé :
John D. Townsend, c.r.

THE COURT

The appeal is dismissed with costs.

LA COUR

L’appel est rejeté avec dépens.

The following is the judgment delivered by

THE COURT

I. Introduction

[1] This is an appeal, with leave, from a refusal to judicially review: (1) the decision of the Registrar of Complaints under the *Law Society Act, 1996*, S.N.B. 1996, c. 89, to "refer issues regarding the [appellant] to the Complaints Committee"; and (2) the latter's decision "to refer issues regarding the [appellant] to the Discipline Committee" for a hearing. The application judge declined to engage in the sought-after review of those pre-hearing decisions on the grounds that: (1) the record did not reveal the requisite "exceptional or extraordinary circumstances"; and (2) the Discipline Committee has sufficient authority to grant any "adequate alternative" or "effective" remedy for any "procedural unfairness during the investigative steps" or for any "lack of a full and appropriate compliance" with the *Law Society Act* (see *O'Toole v. Law Society of New Brunswick*, 2012 NBQB 336, 395 N.B.R. (2d) 391, at para. 34).

II. The position of the parties

[2] The appellant submits the application judge erred in coming to those conclusions, in finding that a duty of fairness was not owed to him "at the investigatory stage" and in considering extraneous circumstances. As might be expected, the respondent disagrees. In particular, and perhaps significantly for future purposes, it articulates, in its Respondent's Submission, the following position regarding the Discipline Committee's jurisdiction:

> 70. In this case, we are not dealing with a formal statutory appeal procedure. Rather, we are dealing with the issue as to whether the Discipline Committee, before whom a full hearing on the merits has yet to be held, has the power to address Mr. O'Toole's alleged procedural defects regarding the investigatory stage of the process.

71. In this regard, the Law Society says that its process actually offers Mr. O'Toole two alternate adequate remedies with respect to his allegations.

72. Firstly, pursuant to ss. 58(2) of the [*Law Society Act*], the Discipline Committee is granted a very wide degree of power in dealing with matters before it:

> *A panel of the Discipline Committee has jurisdiction to decide* ***all questions of fact and law****, including the admissibility of evidence, and, subject to this Act,* ***may determine its own procedure****.*
>
> [Emphasis in original.]

73. The Supreme Court of Canada has repeatedly endorsed the modern principle of statutory interpretation as follows:

> *Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.*

[*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2000] 2 S.C.R. 559, [2002] S.C.J. No. 43, at para. 26]

74. As such, the provisions of the *Act* must be read in light of its overall purpose: namely, the protection of the public and the regulation and discipline of lawyers in the Province of New Brunswick.

75. In that regard, as stated by Justice Robertson in [*Violette v. New Brunswick Dental Society*, [2004] N.B.J. No. 5 (C.A.)], in terms of the "*nature of the alleged error and the ability of the [Discipline Committee] to address it effectively*", allegations of procedural fairness and reasonable apprehension of bias […] are questions of law. See also *Precision Drilling Corp. v. Calgary (City)*, [2011] A.J. No. 907 (Alta. C.A.) at para. 18.

76. Based on a plain and ordinary reading of the *Act*, the Discipline Committee has the power to deal with all of Mr. O'Toole's allegations and as a matter of law determine

> if there are breaches of procedural fairness and make such remedies to cure same as it deems appropriate. […]
>
> 77. Support for the broad power of the Discipline Committee to fashion an appropriate remedy in the event of alleged procedural fairness is found in the common law maxim that administrative bodies are the "masters" of their own procedures (which is codified in ss. 58(2) of the *Act*). […]
>
> […]
>
> 79. Secondly, pursuant to ss. 66(1) of the *Act*, Mr. O'Toole also has a broad right of statutory appeal to this Court following a final decision of the Discipline Committee:
>
> > *Any respondent who is affected by a decision, determination or order of the Competence or Discipline Committee may appeal to the Court of Appeal on a question of law or fact.*

III. Decision

[3] In exercising his discretion to refuse judicial review of the pre-hearing decisions in question, the application judge applied the correct legal test, ultimately concluding he was "not satisfied that this Court should interfere with the statutory process under the *Law Society Act*" (para. 34). Moreover, and contrary to the appellant's submission, the judge did not take extraneous circumstances into account in the actual exercise of his discretion. That said, some of the judge's objectionable *obiter* comments are addressed later in these reasons. Finally, and once again contrary to the appellant's contention, the judge did not determine what duty of fairness, if any, was owed the appellant at the investigatory stage.

[4] Simply put, the case for reversal has not been made.

IV. Disposition

[5] Accordingly, the appeal is dismissed. Costs on appeal are set at $2,500.

[6] Additional observations are nonetheless required in the interests of justice. The application judge made a number of comments, which might be construed as casting doubt on the reasonableness or plausibility of the appellant's account of the events that gave rise to the "issues" referred to the Discipline Committee for a hearing. In making those comments, the judge overstepped his authority.

[7] The appellant is entitled to an unbiased hearing by the Discipline Committee and a determination by that body of the facts based upon the materials submitted for its consideration.

Version française de la décision rendue par

LA COUR

I. Introduction

[1] Il s'agit d'un appel, interjeté avec autorisation, d'un refus de la Cour du Banc de la Reine de procéder au contrôle judiciaire (1) de la décision du registraire des plaintes prise en vertu de la *Loi de 1996 sur le Barreau*, L.N.-B. 1996, ch. 89, de [TRADUCTION] « renvoyer au comité des plaintes les questions relatives à l'[appelant] »; et (2) de la décision du comité des plaintes [TRADUCTION] « de renvoyer au comité de discipline les questions relatives [à l'appelant] » en vue de la tenue d'une audience. Le juge saisi de la requête a refusé d'entreprendre la révision judiciaire de ces décisions préalables à l'audience que sollicitait l'appelant aux motifs que : (1) le dossier ne révélait pas les [TRADUCTION] « circonstances exceptionnelles ou extraordinaires » exigées; et (2) le comité de discipline avait les pouvoirs voulus pour accorder [TRADUCTION] « un autre recours suffisant » ou [TRADUCTION] « efficace » à l'égard de [TRADUCTION] « toute question relative à l'injustice de la procédure au cours des étapes d'investigation » ou pour tout [TRADUCTION] « défaut d'une observation entière et appropriée » de la *Loi de 1996 sur le Barreau* (voir *O'Toole c. Barreau du Nouveau-Brunswick*, 2012 NBBR 336, 395 R.N.-B. (2e) 391, au par. 34).

II. La position des parties

[2] L'appelant prétend que le juge saisi de la requête a commis une erreur en arrivant à ces conclusions, en concluant qu'il n'existait aucune obligation d'agir équitablement envers lui [TRADUCTION] « à l'étape de l'investigation » et dans la prise en compte de circonstances extrinsèques. Comme on aurait pu s'y attendre, l'intimé n'est pas d'accord. En particulier, ce qui pourrait être lourd de sens à l'avenir, il expose, dans son mémoire de l'intimé, la position suivante à l'égard des pouvoirs du comité de discipline :

[TRADUCTION]
70. En l'espèce, nous n'avons pas affaire à une procédure d'appel formelle prescrite par la loi. Nous avons plutôt affaire à la question de savoir si le comité de discipline, devant lequel une audience en bonne et due forme sur le fond n'a pas encore été tenue, a le pouvoir de statuer sur les défauts de procédure allégués par Me O'Toole relativement à l'étape d'investigation du processus.

71. À cet égard, le Barreau dit que son processus offre en fait à Me O'Toole deux recours adéquats différents relativement à ses allégations.

72. Premièrement, le par. 58(2) de la [*Loi de 1996 sur le Barreau*] confère au comité de discipline de larges pouvoirs pour trancher les questions dont il est saisi :

> Les sous-comités de discipline ont compétence pour trancher **toute question de fait ou de droit** concernant, entre autres, l'admissibilité de la preuve et, sous réserve de la présente loi, **sont maîtres de leur procédure**.
>
> [En caractères gras dans l'original.]

73. La Cour suprême du Canada a adhéré à plusieurs reprises au principe moderne d'interprétation des lois, énoncé ainsi :

> [TRADUCTION]
> Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, [2002] A.C.S. no 43, au par. 26]

74. De ce fait, il faut lire les dispositions de la *Loi* à la lumière de son objet général : savoir, la protection du public et la règlementation de la profession et l'imposition de mesures disciplinaires aux avocats dans la province du Nouveau-Brunswick.

> 75. À cet égard, comme l'a dit le juge Robertson dans l'arrêt [*Violette c. Société dentaire du Nouveau-Brunswick*, [2004] A.N.-B. n° 5 (C.A.)], en ce qui concerne la « nature de l'erreur invoquée et la capacité du [comité de discipline] d'y remédier d'une manière efficace », les allégations relatives à la procédure équitable et à la crainte raisonnable de partialité […] sont des questions de droit. Voir aussi *Precision Drilling Corp. c. Calgary (City)*, [2011] A.J. No. 907 (C.A. Alb.) au par. 18.
>
> 76. Selon le sens courant et ordinaire de la *Loi*, le comité de discipline a le pouvoir de statuer sur les allégations de Me O'Toole, de déterminer, en droit, s'il y a eu manquement à l'équité procédurale et d'accorder les mesures réparatoires jugées appropriées pour y remédier. […]
>
> 77. La proposition selon laquelle le comité de discipline a de vastes pouvoirs d'accorder une mesure réparatoire appropriée en cas d'allégation de manquement à l'équité procédurale est appuyée par la maxime de common law voulant que les organismes administratifs soient les « maîtres » de leurs procédures (maxime qui est codifiée au par. 58(2) de la *Loi*). […]
>
> […]
>
> 79. Deuxièmement, en vertu du par. 66(1) de la *Loi*, Me O'Toole a aussi un droit général prévu par la loi d'interjeter appel devant cette Cour relativement à une décision définitive du comité de discipline :
>
> > Tout intimé qui est visé par une décision ou une mesure des comités des compétences ou de discipline peut en appeler à la Cour d'appel sur une question de droit ou de fait.

III. Décision

[3] Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de refuser de procéder au contrôle judiciaire des décisions préalables à l'audience, le juge saisi de la requête a appliqué le critère juridique approprié et a conclu en fin de compte qu'il n'était pas convaincu [TRADUCTION] « que notre Cour devrait intervenir dans le processus légal

établi par la *Loi sur le Barreau* » (par. 34). Qui plus est, et contrairement à ce qu'allègue l'appelant dans son mémoire, le juge n'a pas pris des circonstances extrinsèques en compte lorsqu'il a en fait exercé son pouvoir discrétionnaire. Cela dit, j'examinerai certaines observations incidentes répréhensibles du juge plus loin dans les présents motifs. Enfin, et encore une fois contrairement aux assertions de l'appelant, le juge n'a pas déterminé quelle obligation d'agir équitablement envers lui existait, s'il en existait une, à l'étape de l'investigation.

[4] En termes simples, le bien-fondé de l'argumentation en faveur de l'infirmation de la décision n'a pas été établi.

IV. Dispositif

[5] Par conséquent, l'appel est rejeté. Les dépens en appel sont fixés à 2 500 $.

[6] Des remarques additionnelles s'imposent cependant dans l'intérêt de la justice. Le juge saisi de la requête a fait certaines observations, qui pourraient être interprétées de manière à mettre en doute le caractère raisonnable ou la plausibilité du compte rendu de l'appelant relativement aux faits qui ont donné lieu aux [TRADUCTION] « questions » renvoyées au comité de discipline en vue de la tenue d'une audience. En faisant ces observations, le juge a outrepassé son pouvoir.

[7] L'appelant a droit à une audience impartiale devant le comité de discipline et à une détermination des faits par cet organisme, sur le fondement de la preuve dont il dispose.