

A11D6
A29
F33
1965
Ex. 2
QL
Magasin

B

$\frac{48}{2}$



RAPPORT

DE LA

COMMISSION D'ENQUÊTE

SUR

**LES FAILLITES
LIQUIDATIONS
CONCORDATS**

ET

CESSIONS DE BIENS

JUILLET 1965



A l'honorable Ministre du Revenu

RAPPORT
de la
COMMISSION D'ENQUÊTE
sur
les faillites
liquidations
concordats
et
cessions de biens

COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Lucien Mercier, c.a.

GREFFIERS

Me Thérèse St-Louis
Me Claude Berthiaume

CONSEILLERS JURIDIQUES

McClayton-J. Rolfe
Me Pierre Fortin

31106
229
33
965
K.2
2
Magasin

INDEX

Première partie

Introduction

	Page
Avant-propos.....	1
Enquête.....	2
Gratias.....	3
Mandat.....	4
Pertes du ministère.....	5
Références.....	7

Deuxième partie

Observations

	Page
Remarques Générales.....	7
Faillis, Réseaux de faillites et procédé frauduleux.....	10
Les Syndics.....	14
Les Inspecteurs.....	16
Les Acheteurs.....	18
L'Administration judiciaire.....	19

Troisième partie

Recommandations

	Page
Recommandations particulières.....	20
Modification à la procédure administrative au ministère du Revenu.....	22
Considérations concernant la Loi des compagnies du Québec.....	23
Recommandations concernant la Loi sur la faillite et la Loi sur les liquidations.....	24
Appendices.....	28

A l'honorable ERIC W. KIERANS,
Ministre du Revenu,
Hôtel du Gouvernement,
Québec, Qué.

Par arrêté en conseil n° 1977, en date du 16 octobre 1964, une commission d'enquête a été instituée en vertu du chapitre 9 S.R.Q. 1941, afin d'enquêter sur les faillites et liquidations survenues entre le 1^{er} novembre 1959 et le 1^{er} novembre 1964, aux fins suivantes:

1. « Examiner tout ce qui de près ou de loin concerne les intérêts du ministère du Revenu dans ses relations avec les syndics. »
2. « Examiner les documents qui sont en la possession des syndics, dans le but de déterminer comment les créances du ministère furent satisfaites. »
3. « Examiner si certaines sommes d'argent dues à la Couronne, aux droits de la Province de Québec, furent illégalement retenues par certains syndics ou illégalement payées par eux à des créanciers auxquels le ministère est légalement préféré. »

et de faire rapport au ministre du Revenu avec les recommandations appropriées.

Par le même arrêté en conseil, le soussigné était nommé commissaire enquêteur.

En vertu d'un second arrêté en conseil n° 220, en date du 2 février 1965, les pouvoirs de la commission d'enquête étaient étendus: le soussigné étant autorisé à enquêter toute matière reliée directement ou indirectement à des faillites, cessions de biens, liquidations ou concordats survenus depuis le 1^{er} janvier 1959 au 1^{er} février 1965, pourvu que le ministère du Revenu y ait intérêt et plus particulièrement: —

1. « Examiner tout ce qui de près ou de loin, en matière de faillite, cessions de biens, liquidations ou concordats, a pu ou pourra directement ou indirectement être cause de préjudice aux intérêts, droits et privilèges des créanciers en général et du ministère du Revenu en particulier. »
2. « Examiner les transactions commerciales ou autres intervenues, soit avant, pendant ou après les faillites, cessions de biens, liquidations ou concordats, entre le ou les débiteurs, syndics, administrateurs, agents et mandataires du débiteur et toutes autres personnes physiques ou morales. »

3. « Examiner si certaines sommes d'argent dues à la Couronne, aux droits de la province de Québec, furent illégalement retenues par des syndics, liquidateurs, administrateurs, ou illégalement payées par eux à des créanciers auxquels le ministère du Revenu est légalement préféré. »

et de faire rapport au ministre du Revenu et soumettre les recommandations appropriées le 1^{er} mai 1965.

En vertu d'un troisième arrêté en conseil n° 927, en date du 4 mai 1965, le délai pour faire rapport a été prorogé jusqu'au 1^{er} septembre 1965.

Enquête

Le 4 novembre 1964, le soussigné prêta serment devant l'honorable Juge en chef, George S. Challies, J.C.S., de remplir les devoirs imposés par les dispositions de la Loi des commissions d'enquête (chapitre 9 S.R.Q. 1941). L'enquête commença à cette même date et en moyenne quatre (4) officiers du ministère du Revenu aidèrent à accumuler des informations chez les registraires, syndics, débiteurs et tiers. Ces informations furent étudiées et servirent de source principale à l'interrogatoire des témoins. Les recherches englobèrent l'étude de plus de quatre cents dossiers de faillite sélectionnés parmi les faillites de toute la province.

L'audition des témoins débuta le 26 novembre 1964, pour se continuer jusqu'au 23 décembre 1964. Après ajournement, l'audition fut poursuivie du 11 février 1965 au 28 avril 1965 et par la suite du 10 mai 1965 au 9 juillet 1965. Au cours de séances à huis-clos tenues au Palais de Justice de Montréal et aussi ceux de Saint-Jérôme et de Roberval, la commission a entendu deux cent vingt-neuf témoins. Plusieurs milliers de pièces, livres, registres de procès-verbaux et autres, ont été versés aux dossiers.

Les témoins assignés furent des faillis, employés de faillis, créanciers, syndics et autres personnes mêlées directement ou indirectement aux faillites sous enquête. En raison du nombre considérable de faillites survenues dans la province de Québec durant la période du 1^{er} janvier 1959 au 1^{er} février 1965, couverte par la commission et en raison de la limite des moyens et du temps dont elle disposait, on comprendra que la commission dut se restreindre à enquêter les faillites où le ministère du Revenu avait un intérêt particulier à titre de créancier privilégié ainsi qu'à un certain nombre de faillites où il y avait lieu de soupçonner quelque fraude substantielle ou l'existence d'un réseau de faillites frauduleuses.

Gratias

Il plaît au commissaire enquêteur de remercier d'une façon particulière Me Clayton J. Rolfe et Me Pierre Fortin, avocats, attachés au service du contentieux du ministère du Revenu, à Montréal: ils se sont imposés un surcroît de travail. La compétence avec laquelle ils se sont acquittés de cette tâche mérite d'être signalée. La commission désire également souligner le

dévouement des vérificateurs qui l'ont aidée ainsi que les autres personnes qui ont participé à l'enquête; leur travail, souvent en dehors des heures régulières, a rendu la tâche plus facile.

Il convient aussi de remercier Me Yvon Desloges, registraire à la cour de faillites et Me Gérard Laganière, C.R., substitut de la couronne, qui ont fourni à la commission des conseils et renseignements non seulement précieux mais essentiels.

Il plaît aussi au commissaire enquêteur de souligner la collaboration apportée à la commission par le bureau du surintendant des Faillites, les officiers de la Canadian Credit Men's Association Limited, de la Chambre de commerce du district de Montréal, de la Canadian Lumbermen's Association et de membres éminents du Barreau de la province de Québec et de l'Institut des comptables agréés de Québec.

Mandat

En résumé, le mandat confié à la commission touchait toute matière reliée directement ou indirectement à des faillites, cessions de biens, liquidations ou concordats, qui a pu être cause de préjudice aux intérêts, droits et privilèges des créanciers en général et du ministère du Revenu en particulier.

En raison de l'étendue de ce mandat, la commission ne pouvait se soustraire à l'examen des procédures administratives reliées tant aux faillites qu'aux cessions de biens, liquidations ou concordats. De même, bien que reconnaissant que la Loi sur la faillite et la Loi sur les liquidations sont de juridiction fédérale, la commission ne pouvait pas au cours de son travail et dans ses recommandations, ignorer que les intérêts directs et indirects de la province sont conditionnés par l'administration de ces statuts fédéraux.

Il est peut-être utile de mentionner que la commission n'avait pas mandat de mener son enquête en regard de poursuites criminelles, ceci étant purement du ressort du ministère de la Justice du Québec. Nonobstant, les faits révélés au cours de cette enquête ont pu et même pourront assister le ministère de la Justice à traduire les responsables de fraudes devant les tribunaux.

Pertes du ministère du Revenu

Le ministère du Revenu perd directement et indirectement des sommes considérables à la suite ou à l'occasion de faillites, cessions de biens, liquidations, concordats et des transactions commerciales qui s'y rattachent.

Suivant les compilations fournies à la commission par les différents services du ministère du Revenu, les pertes directes du ministère pour les années 1960 à 1964 inclusivement, période couverte par cette enquête, s'établissent comme suit: —

	Réclamations	Dividendes encaissés	Pertes
Taxe (vente)	\$2,934,204	\$412,143	\$2,522,061
Taxe (repas)	715,950	13,124	702,826
Impôt (déduit)	808,585	100,778	707,807
Taxe (gazoline)	533,684	45,977	487,707
	<u>\$4,992,423</u>	<u>\$572,022</u>	<u>\$4,420,401</u>

Aux pertes précitées, il faut ajouter celles des réclamations impayées pour impôt sur les corporations et les individus qui, à défaut de statistiques précises, ont été évaluées à environ \$1,000,000 pour ces années.

Il est nécessaire de souligner ici que dans nombre de cas de faillite le ministère du Revenu, en raison du fait que l'actif déclaré ou réalisable était minime, n'a pas effectué de vérification des livres des faillis et n'a pas produit de réclamation.

En référant aux appendices I, II, III, IV, annexés à ce rapport, on pourra noter que les pertes directes qui s'établissaient à \$595,748 pour l'année 1960, se sont chiffrés à \$1,538,198 pour l'année 1964. De ce dernier montant il faut tenir compte des dividendes à recevoir sur les faillites non-réglées à date, dividendes qu'on peut évaluer à quelque \$100,000.

On ne peut aussi ignorer les pertes indirectes très considérables subies par le ministère du Revenu résultant de faillites, liquidations, cessions de biens et concordats frauduleux. Il faut réaliser que nos lois fiscales, comme il se doit d'ailleurs, permettent à titre de déduction contre les revenus, les pertes pour mauvaises créances. Il résulte donc qu'une forte proportion des créances de faillites qui se chiffrent à \$390,429,000 pour la Province de Québec pour les années 1960 à 1964 inclusivement, selon les statistiques du bureau fédéral de la Statistique, est effectivement déduite du revenu des créanciers qui font affaires dans le Québec, résultant en pertes d'impôt sur les corporations et les individus.

Références

A cause de l'étendue de l'enquête et de la masse de pièces et documents produits au dossier, on ne pourra s'attendre à trouver dans le présent rapport des détails sur chacun des dossiers qui ont retenu l'attention de la commission. Pour suppléer, un répertoire des faillites et un index des témoignages ont été préparés pour fins de référence.

Remarques générales

L'enquête menée par cette commission a révélé la situation bien déplorable sinon alarmante qui a prévalu en matière de faillite et liquidation dans le Québec et plus particulièrement dans le district judiciaire de Montréal.

Il faut aussi noter que durant la période de 1960 à 1964, sous enquête, la situation en cette matière a eu tendance à se détériorer à un rythme qui dépasse de beaucoup la croissance économique du Québec. Les appendices annexés à ce rapport comme « Appendices V, VI, VII » illustrent mieux que tout commentaire l'augmentation des faillites au Québec.

Ces appendices mettent en évidence le total des créances des faillites commerciales au Canada et dans le Québec en relation avec le revenu national brut. Il est nécessaire de rappeler que les statistiques du bureau fédéral de la Statistique ne tiennent pas compte des créances des créanciers garantis de même que le passif des faillites non-commerciales.

De plus, les chiffres réels devraient être sensiblement supérieurs si on considère que le passif dans la majorité des faillites dépasse le montant déclaré par les débiteurs et que des syndic ne se préoccupent guère de rapporter toutes les faillites et liquidations au bureau de la statistique. Pour le bénéfice du lecteur ajoutons que la statistique du bureau du surintendant des Faillites ne tient pas compte des liquidations, de là notre raison de l'ignorer.

Si l'analyse de ce graphique démontre une situation peu encourageante, il est réconfortant de constater que depuis la tenue de cette commission d'enquête on note une diminution sensible des faillites dans le Québec alors que d'autres provinces accusent une augmentation appréciable.

Si ces nombreuses faillites ne résultaient que de facteurs économiques normaux et que les rouages de la Loi sur la faillite ou de la Loi sur les liquidations n'étaient pas faussés, les créanciers n'auraient qu'à supporter leurs pertes sans jeter le blâme contre qui que ce soit; mais telle n'est pas la situation existante. L'enquête a démontré que la malhonnêteté et la fraude se sont infiltrées profondément d'une façon ou d'une autre dans une forte proportion des faillites et liquidations et que la pègre en a même fait un commerce des plus lucratifs au détriment des créanciers honnêtes.

En raison des procédés habiles employés par des fraudeurs dans le but d'obtenir des marchandises ou du crédit, les fournisseurs ou les futurs créanciers sont souvent impuissants à prévenir les pertes qu'ils seront appelés à supporter et à se prémunir contre de telles fraudes.

Si d'une part on doit fustiger tant les fraudeurs que certaines pratiques qui sont plus ou moins responsables de ces fraudes, personne ne voudra blâmer le législateur ou l'appareil judiciaire pour les erreurs commises par les préposés au crédit ou les chefs d'entreprises qui prennent des risques irréfléchis; une législation dont le but serait de protéger l'homme d'affaires et/ou de punir le débiteur des risques inhérents à l'octroi du crédit attirerait sans aucun doute les critiques des intéressés eux-mêmes.

Il a été aussi noté que cette situation alarmante résulte du désintéressement quasi-général des créanciers aussi bien que des inspecteurs qui représentent les intérêts de la masse dans la réalisation des biens des faillis.

Néanmoins, il ne faudrait pas leur jeter la pierre car trop souvent ce désintéressement est la résultante des succès déjà subis dans l'administration, la récupération et la réalisation des biens des faillis de même que dans leurs échecs à faire punir les faillis malhonnêtes ou les fraudeurs. D'autre part, la récupération par voie de dividendes que les créanciers ordinaires peuvent espérer est tellement aléatoire et habituellement infime ou nulle qu'on ne peut s'étonner de leur manque d'intérêt dans les affaires de faillites ou de liquidations.

Ce manque d'intérêt de la part des créanciers et des inspecteurs qui de fait, sont les administrateurs de la Loi sur la faillite, ouvre une voie facile aux gens astucieux et malhonnêtes leur permettant de s'approprier des biens considérables au préjudice de leurs créanciers.

De l'ensemble des faits révélés à cette enquête, la commission en a gardé l'impression bouleversante que l'administration de la Loi sur la faillite telle qu'elle existe actuellement dans le district judiciaire de Montréal est plus ou moins semblable à une gigantesque entreprise où il n'existe aucun contrôle interne et de là, où les officiers ou employés à divers échelons deviennent suspects. L'une des causes profondes de cet état de chose, peut-être la plus importante, semble être due au défaut ou au mauvais usage des prérogatives de la Loi sur la faillite plutôt qu'à la loi elle-même, qui sans être parfaite, prévoit nombre de pouvoirs et moyens de contrôle qui peuvent être exercés par les créanciers, inspecteurs, syndicats et le registraire. La Loi sur la faillite contient de même les prescriptions nécessaires pour l'application de sanctions à toute la gamme de détournements, encore faut-il qu'on y ait recours.

Il y a aussi d'autres causes qui favorisent les faillites frauduleuses: il importe de mentionner ici que de nombreux fraudeurs « professionnels » se prévalent des avantages que confère la Loi des compagnies sans se conformer à ses exigences. La Loi des déclarations des compagnies et des sociétés et autres lois connexes sont aussi habituellement ignorées par les fraudeurs ce qui rend impossibles certains des recours prévus par la loi.

Après ces remarques d'ordre général on verra maintenant dans l'exposé qui suit, les faits que l'enquête a démontrés.

Faillis, réseaux de faillites et procédés frauduleux:

Selon les faits portés à sa connaissance la commission a gardé la pénible impression que la fraude et les détournements pullulent chez nombre de faillis. Elle a constaté que de façon générale, de nombreux faillis sont responsables des mêmes négligences ou se sont rendus coupables d'actes frauduleux semblables avant la faillite.

En particulier on note le défaut de tenir des livres et comptes adéquats dans les quelques mois ou l'année qui précèdent la faillite. On note aussi les dispositions de biens et transports frauduleux ainsi que les paiements et garanties préférentiels.

Il a de même été constaté que certaines pratiques ont contribué à placer des compagnies dans l'impossibilité de rencontrer leurs obligations, par exemple: le rachat d'actions privilégiées ou la déclaration d'un dividende à la compagnie mère dans l'année qui a précédé la faillite.

Pour démontrer jusqu'à quel point certains faillis se moquent impunément de la loi, signalons le fait que certains négligent de tenir des livres adéquats, même alors qu'ils opèrent leur commerce sous le couvert d'une proposition selon la Loi sur la faillite.

L'enquête a révélé plus particulièrement l'existence de « réseaux » de faillites frauduleuses, c'est-à-dire la liaison directe ou indirecte de plusieurs personnes ou compagnies dont l'unique but est de s'approprier des fonds, marchandises ou autres avantages et d'avoir recours à la Loi sur la faillite pour liquider toute l'affaire.

Ces chevaliers d'industrie procèdent habituellement par l'incorporation en série de plusieurs compagnies, — on a retracé jusqu'à soixante compagnies dans un réseau — les activités de chaque compagnie ne durant souvent que quelques mois. Par des moyens astucieux la première compagnie achète à crédit tout ce qu'il lui est possible de se procurer. La marchandise est vendue à un prix minimal aux autres compagnies du réseau et ces spécialistes de la fraude s'approprient de différentes façons les recettes au fur et à mesure qu'elles sont encaissées. Lorsque les sources d'approvisionnement sont taries on laisse tout juste assez de marchandises pour solder les frais du syndic de façon à ce que les créanciers n'aient pas les fonds nécessaires à l'introduction d'enquêtes. Au préalable on a tramé quelques achats d'une compagnie du réseau afin de permettre à celle-ci de pétitionner en faillite ou en liquidation contre l'autre: « La nouvelle arrivée servant à liquider sa soeur aînée ».

Les procédés varient selon les réseaux. Dans un réseau on a pu constater que les directeurs ou administrateurs solvables ou intéressés dans d'autres entreprises étaient remplacés par des prête-noms. Dans les quelques semaines qui précèdent la faillite provoquée, on note qu'une forte proportion des ventes est faite au comptant ou que certaines ventes faites à des compagnies du réseau sont facturées très vaguement et fréquemment acquittées par chèques visés. On procède avec célérité même dans la mise en faillite; à ce moment les prête-noms ont disparu et il ne reste trop souvent que le passif aux créanciers.

L'enquête menée par cette commission a aussi mis à jour le jeu d'exploiteurs habiles qui de fait, forment une société inavouée, achètent à bon prix une entreprise florissante, se procurent auprès de fournisseurs non avertis toutes les marchandises possibles, en disposent et disparaissent avec l'argent laissant les créanciers impuissants à rechercher et à prendre des sanctions contre ces fraudeurs.

Il y a aussi les réseaux bien organisés de spécialistes de la faillite dont l'occupation principale est de rechercher des débiteurs en vue de leur suggérer

la faillite comme moyen facile de liquider leurs dettes. L'enquête a établi que dans nombre de ces cas les preuves de créances à l'appui des requêtes sont souvent fausses, par exemple: un billet ou même un chèque pour lequel le débiteur n'a reçu aucune considération pourra servir comme preuve à la requête en faillite. A l'occasion, des dispositions sont prises par les fraudeurs de façon à ce qu'une partie de l'actif disparaisse ou soit donnée en gage, et selon les circonstances, on verra à ce que les inspecteurs soient désignés à l'avance dans le but d'effectuer la vente de l'actif à un prête-nom ou à des acheteurs déjà choisis. L'enquête a de plus établi que les spécialistes d'un de ces réseaux opéraient à la connaissance du syndic, qui se permettait même d'embaucher régulièrement l'un d'eux lors de la prise d'inventaire.

Il a été porté à la connaissance de cette commission que les procédés employés par les fraudeurs dans le but d'obtenir du crédit ou de se procurer des marchandises varient selon l'imagination fertile des intéressés: tantôt c'est le recours aux appels téléphoniques auxquels répond un préposé qui s'identifie comme le gérant de la banque de l'acheteur, tantôt c'est la recommandation d'une agence de crédit opérée par les fraudeurs mêmes, tantôt c'est l'emploi d'un nom de compagnie ou de firme qui prête à confusion avec celui d'une entreprise réputée qui jouit d'un excellent renom.

En face de tels procédés on réalisera que les fournisseurs ou les futurs créanciers victimes de ces fraudes sont souvent impuissants à prévenir des pertes substantielles dans les faillites si savamment manigancées.

Les syndics

D'une manière générale les activités suspectes de plusieurs syndics dans l'exécution de leur mandat ont particulièrement préoccupé cette commission.

En vertu des prescriptions de la Loi sur la faillite les syndics représentent les intérêts des créanciers et presque tous leurs pouvoirs sont conditionnés par l'approbation des inspecteurs nommés par les créanciers. Il a été démontré qu'en pratique, certains syndics sont les potentats de la quasi-totalité des faillites qu'ils administrent. En raison de leurs connaissances étendues en matière de faillites ils manoeuvrent habituellement les inspecteurs non-avertis comme s'ils étaient des marionnettes. Dans bien des cas, il a été établi que certains syndics avaient habilement machiné la nomination d'un ou plusieurs inspecteurs. Le tout est d'autant plus facile que les créanciers et les inspecteurs de bonne foi affichent un désintéressement que la commission a déjà mis en lumière.

Parmi les nombreux griefs formulés contre les syndics lors de cette enquête, la commission a retenu les suivants: il y a tout d'abord le conflit d'intérêt. Sur ce point il semble nécessaire de rappeler que dans les nombreux cas de cessions ou de propositions, on trouve un conflit d'intérêt entre le syndic qui agit pour le failli, qui de fait est son client, et les créanciers qu'il a le devoir de protéger. Dans nombre de cas le syndic a touché à l'avance ses honoraires du failli ou a obtenu caution; ceci se présente particulièrement en

matière sommaire où il n'y a pratiquement pas d'actifs. Il y a conflit réel puisque pour le syndic il ne s'agit plus de protéger les créanciers mais bien de faire libérer un débiteur. Mentionnons aussi le conflit d'intérêt qui existe lorsqu'un syndic agit concurramment comme syndic d'une faillite et comme mandataire de la banque pour la réalisation des actifs donnés en garantie en vertu des prescriptions de l'article 88 de la Loi des banques.

Par incidence, on notera que nombre de syndics sont ni plus ni moins dans le « commerce » des faillites et que pour administrer leur bureau avec tous les déboursés que cela comporte, il leur faut une source continue de faillites. Pour ce faire, plusieurs voient à maintenir leur achalandage d'avantage auprès des faillis que des créanciers.

Il a été établi dans plusieurs cas que les argents de faillites déposés en fiducie dans un compte de banque au nom du syndic avaient servi à couvrir des défalcatiions dans d'autres comptes de faillites ou avaient été usurpés par le syndic même. De connivence avec certains inspecteurs, qu'on pourrait appeler « inspecteurs professionnels », certains syndics se font verser des honoraires bien supérieurs à ceux prévus par la Loi sur la faillite. Cesdits inspecteurs en retour touchent des gratifications substantielles en plus de la rémunération prévue.

Dans plusieurs cas, il a été noté que des argents censés être distribués aux créanciers à titre de dividende, étaient gardés en banque sans raison valable, longtemps après le règlement de certaines faillites.

Des témoignages dont celui d'un membre du Barreau, ont révélé qu'il est de pratique courante pour certains syndics, d'exiger et de recevoir des pots-de-vin des avocats qui représentent les intérêts de créanciers garantis ou de soumissionnaires-acheteurs, promettant en retour de ne pas faire d'opposition aux procédures prises par ceux-ci. De même, on a constaté que certains représentants de syndics se livrent au chantage pour obtenir certains avantages ou intérêts dans des entreprises qui opèrent sous proposition.

La commission ne peut passer sous silence certaines constatations faites durant l'enquête, telles que: les prises d'inventaire faites par les acheteurs éventuels; le fait que certains syndics ou représentants de syndics exigent d'être payés en argent comptant ou exigent des commissions des acheteurs et le fait que certains acheteurs de « stock » de faillites transigent habituellement avec le même syndic. Il faut aussi mentionner l'état souvent lamentable dans lequel sont tenus les livres, dossiers et pièces de faillites administrées par certains syndics, ce qui rend toute vérification excessivement difficile.

Les inspecteurs

Le rôle des inspecteurs dans les faillites frauduleuses n'a pas échappé à l'attention de la commission qui a constaté l'existence fréquente de conflits d'intérêts chez ceux qui représentent les créanciers et qui sont directement responsables de la bonne administration, et de la liquidation des biens des faillis.

La commission a noté plus particulièrement qu'il existe fréquemment un conflit d'intérêt lorsque les inspecteurs sont des créanciers garantis. Lorsque des décisions importantes doivent être prises quant au bien-fondé des garanties alléguées et de leur réalisation, ces inspecteurs ont à choisir entre leur propre intérêt et les intérêts des autres créanciers; trop souvent ils décident à leur avantage au détriment des intérêts de la masse. Ajoutons qu'il y a une tendance assez généralisée à choisir des créanciers garantis comme inspecteurs.

L'enquête a aussi révélé de sérieux conflits d'intérêts dans plusieurs cas où des anciens directeurs de compagnies en faillite avaient agi comme inspecteurs. La nomination soit du vérificateur ou soit du procureur du failli comme inspecteur, n'a pas toujours été heureuse; trop souvent dans de telles circonstances on a tenté de protéger les faillis plutôt que de prendre les intérêts de la masse.

Il faut aussi souligner le conflit d'intérêt relevé dans quelques cas où des inspecteurs avaient acheté les biens des faillis par l'entremise de prête-noms.

L'enquête a aussi révélé certaines pratiques condamnables qui entraînent des conflits d'intérêts entre inspecteurs et syndicats au détriment des créanciers. A ce sujet il est nécessaire de rappeler que de nombreux créanciers confient à un officier de leur association de commerçants ou manufacturiers, le soin de les représenter dans les affaires de faillites. Habituellement, ces fondés de pouvoir, en raison du montant total des créances et du nombre de créanciers qu'ils représentent, sont nommés inspecteurs. A cause de leurs connaissances de la Loi sur la faillite et de la Loi sur les liquidations aussi bien que de leur vaste expérience en la matière, plusieurs de ces inspecteurs rendent d'appréciables services aux créanciers en général et à leurs commettants en particulier. Malheureusement dans ce domaine comme dans bien d'autres d'ailleurs, l'ivraie pousse à travers le bon grain. Il a été établi que certains de ces inspecteurs recevaient clandestinement une gratification représentant vingt pourcent des honoraires du syndic; ajoutons que ceci est de pratique courante et non pas seulement quelques actes isolés.

Comment ne pas voir le conflit d'intérêt lorsque ces inspecteurs compromis doivent approuver tant les honoraires du syndic que les recettes et déboursés de la faillite.

Les acheteurs

En scrutant les affaires des faillites réputées frauduleuses, la commission s'est rendue compte que certains acheteurs de biens de personnes en instance de faillite ou même d'actifs de faillites ou liquidations, ne sont pas exempts de tout soupçon de complicité de fraude. Les transactions de plusieurs acheteurs bien qu'habituellement faites sous les apparences de transactions commerciales dans le cours normal des affaires, frôlent de bien près le recel; est-il nécessaire de mentionner que dans ce domaine la preuve de fraude soit bien difficile à faire en raison de l'astuce des parties en cause et de la complicité soit du failli, du syndic ou des inspecteurs.

Dans ce groupe d'acheteurs malhonnêtes on retrouve particulièrement les gens ou compagnies qui font partie de réseaux de faillites. Il y a tous ceux qui de près ou de loin participent à la disposition frauduleuse des biens d'un débiteur qui prépare une faillite. L'enquête a révélé de nombreux cas où les biens vendus avant la faillite furent finalement retracés entre les mains du failli qui continuait à opérer le même commerce sous un nom d'emprunt.

Bien que la commission ne soit pas en mesure de se prononcer sur la valeur des réalisations d'actifs dans de nombreuses faillites, — ceci en raison du fait que les biens des faillis sont depuis longtemps passés entre les mains de tiers qui en ont disposés, — elle demeure perplexe quant à la bonne foi de maintes réalisations lorsqu'elle considère le montant ridicule des argents encaissés en regard de la valeur des biens tels qu'évalués par les syndic lors de la prise d'inventaire.

Garanties et privilèges

Bien que la présente commission reconnaisse qu'en ce domaine de réalisation de garanties et privilèges on ne trouve généralement pas de fraude, il n'est peut être pas vain de signaler une pratique courante qui mériterait de la part des syndic et des inspecteurs une attention particulière.

Mentionnons que la pratique de quelques compagnies de finance de réaliser leurs garanties sans rendre compte à qui que ce soit, ne semble pas satisfaire les exigences élémentaires d'équité envers les autres créanciers, surtout à la lumière de faits portés à la connaissance de la commission dans le cours de l'enquête: alors qu'on a établi que l'agent ou mandataire d'une compagnie de finance chargé de réaliser les garanties était nul autre qu'un individu à réputation douteuse, reconnu comme étant impliqué dans des réseaux de faillites frauduleuses.

Administration judiciaire

Si en règle générale la commission a été loin d'être édifiée par la façon dont sont administrées les faillites et liquidations par certains syndic et inspecteurs, elle a été surprise de constater dans quel désordre étaient tenus les dossiers à la cour de faillites du district de Montréal. En toute équité ajoutons cependant, que depuis quelques mois de louables efforts ont été faits pour corriger cet état de chose et on peut déjà constater une amélioration appréciable.

En référant à l'appendice VIII-A-B on constatera qu'en matière de liquidation, un nombre insignifiant de dossiers de liquidation des années 1963 et 1964, contenait les documents et pièces essentiels requis par la loi. Cet état de chose a nui quelque peu au travail de cette commission.

En matière de cautions fournies par les syndic dans chaque faillite, la commission a constaté que les cautions exigées dans le district judiciaire de Montréal étaient minimes en comparaison de celles fournies dans les autres districts. Nul doute que ceci pourra affecter sérieusement les recours que le ministère du Revenu serait en droit de prendre contre quelques syndic.

Quant aux devoirs du registraire des faillites en tant qu'officier responsable de taxer les mémoires de frais, la commission a noté que le registraire se trouve dans une situation où il lui est difficile, sinon presque impossible, d'évaluer le bien fondé des mémoires de frais qui lui sont soumis longtemps après que les déboursés ont été faits. Dans le district judiciaire de Montréal plus particulièrement, en raison du nombre considérable de faillites, l'approbation des mémoires de frais ne devient qu'une autre formalité à remplir.

Recommandations

Le mandat de cette commission d'enquête demande de faire rapport au ministère du Revenu et soumettre les recommandations appropriées.

Les recommandations de la commission sont d'ordre particulier d'une part et d'ordre général d'autre part. Elles sont d'ordre particulier en ce qui regarde chacun des dossiers qui a retenu son attention. Le répertoire soumis avec ce rapport fournit pour chaque cas enquêté, un bref résumé du travail d'enquête exécuté, le nom des témoins entendus et les recommandations au ministère du Revenu quant au travail à parfaire: soit de continuer certaines enquêtes dans le but d'établir le montant des revenus non-déclarés en raison de transactions faites sous le couvert de prête-noms ou à même des fonds-cachés; soit d'émettre des cotisations pour taxe de vente éludée en raison de méthodes de calcul erronées; soit d'exercer les recours légaux appropriés pour récupérer les argents ou dividendes que le ministère du Revenu était en droit de percevoir, dans les cas où les syndics n'ont pas fait leur devoir ou dans les cas où les anciens directeurs de compagnies se sont appropriés illégalement les biens de compagnies au moyen de dividendes, rachats d'actions privilégiées, avances et transports illégaux de biens qui ont affecté directement le capital de compagnies et les ont conduites à la faillite.

En raison du caractère litigieux de ces actes et des possibilités aléatoires de récupérer entre les mains des personnes concernées, la commission ne peut à ce stade évaluer même approximativement, ce que le ministère du Revenu pourrait escompter recevoir. Ajoutons toutefois, que selon l'opinion de la commission, plusieurs cas devraient permettre au Ministère de récupérer des sommes appréciables. Déjà dans le cours de cette enquête des renseignements spécifiques ont été transmis à différents services aux fins d'émettre des avis de cotisation.

Suivent ci-après, les recommandations d'ordre général visant à améliorer la procédure du ministère du Revenu en matière de réclamations dans les cas de faillites de même que celles visant à modifier tant la Loi sur les compagnies que la Loi sur la faillite.

Modification à la procédure administrative au ministère du Revenu

Jusqu'à ce jour, en ce qui concerne les réclamations en matière de faillites, les différents services du ministère du Revenu ont opéré ni plus ni moins comme des entités distinctes et ce manque de coopération a provoqué un dédoublement d'efforts et une perte de temps considérable, du moins en ce

qui touche aux vérifications exécutées, à la production des réclamations et autres contacts avec les syndics. De plus, la politique suivie par quelques services d'étendre leurs vérifications sur plusieurs années en arrière et de produire des réclamations substantielles pour des taxes non-perçues ou non-déduites a été de nature à décourager les créanciers, bien plus, à s'en faire des antagonistes.

Si d'autre part on constate le faible pourcentage des réclamations privilégiées encaissé par le ministère du Revenu dans les cinq dernières années — voir tableau des pertes du ministère — on se rend compte alors que la manière d'agir du ministère n'a pas produit les résultats escomptés.

Cette commission recommande donc que les groupes de vérificateurs qui s'occupent des réclamations en matière de faillites dans les divers services du ministère soient remplacés par un service qui verrait à représenter et à protéger les intérêts du ministère dans les affaires de faillites, liquidations, concordats et propositions.

Le service verrait plus particulièrement pour chaque faillite à :

1. Recevoir de chacun des autres services un état de leurs réclamations en souffrance;
2. Faire la vérification sommaire des livres du failli pour déterminer le montant des taxes et impôts détenus en fiducie;
3. Produire la réclamation du ministère;
4. Analyser les états financiers du débiteur et les comparer avec l'état des affaires du failli dans le but de détecter tout indice de fraude;
5. Représenter le ministère aux assemblées des créanciers et dans des cas particuliers voir à obtenir le support d'autres créanciers pour être nommé inspecteur;
6. Lorsqu'une fraude est présumée, coopérer à l'enquête ou même prendre l'initiative de telle enquête.

Considérations concernant la Loi des compagnies du Québec

Selon les observations accumulées durant tout le cours de cette enquête, il a été constaté que de nombreux fraudeurs utilisaient la Loi des compagnies comme paravent pour perpétrer leurs forfaits. Il est apparu évident que dans de nombreux cas l'intention du législateur et les fins de la loi, quant à la limitation de la responsabilité des actionnaires aussi bien que des directeurs, ont été bafouées et largement dépassées. De plus, on se moque des exigences de la loi et on abuse de ses insuffisances. A titre d'exemple on pourrait nommer les transactions préférentielles entre compagnies et directeurs, ou autre compagnies affiliées.

Selon nos constatations il est évident que les exigences de la Loi des compagnies de Québec en ce qui concerne le contenu des états financiers sont loin de répondre aux standards requis en vertu des normes comptables géné-

ralement reconnus et bien en deçà des exigences plus sévères des lois de compagnies de quelques autres provinces, de celles de nombreux états américains et de celle de la Grande-Bretagne.

Bien que la commission ne croie pas dans les limites de son mandat de faire des recommandations quant aux normes devant répondre à des exigences minimales, elle a quand même tenu à attirer l'attention sur cette carence de la Loi des compagnies de Québec.

Recommandations concernant la Loi sur la faillite et la Loi sur les liquidations

Ce n'est pas sans hésitation que la commission s'est résolue à faire des recommandations se rapportant à la Loi sur la faillite et à la Loi sur les liquidations, réalisant fort bien que ces lois sont de juridiction fédérale. Néanmoins, à la lumière des faits révélés durant cette enquête, la commission considère qu'elle ne peut se soustraire à son mandat de faire les recommandations appropriées. D'ailleurs il serait futile de vouloir remédier à une situation déplorable sans aller à la source pour en corriger les causes.

La commission avait d'abord songé à soumettre des recommandations en vertu desquelles les fonctions présentes des syndics en matière de faillite seraient généralement exercées par le séquestre et ses adjoints; les nouvelles fonctions du syndic se limitant à celles d'un contrôleur choisi par le séquestre de l'avis de quelques créanciers principaux, nomination qui par la suite serait sujette à l'approbation de tous les créanciers. Toutefois, bien que la commission croie fermement que cette nouvelle distribution des fonctions serait de nature à apporter une amélioration remarquable à la situation existante, elle ne réalise pas moins que la mise en application d'une telle recommandation apporterait un lourd fardeau additionnel au ministère de la Justice du Québec dans un domaine qui n'est pas strictement le sien.

Pour atteindre à peu près le même objectif, la commission recommande que selon le cas, la procédure présentement suivie en matière de faillite ou la Loi sur la faillite et ses règles générales ou la Loi sur les liquidations soient modifiées pour prévoir:

1. Que toute cession de biens, requête en faillite ou proposition soit faite directement chez le séquestre officiel sans l'intervention d'aucun syndic; toute intervention d'un syndic à ce stage de la procédure, le rendant inhabile à exercer la fonction de syndic dans cette faillite ou proposition.
2. Qu'au dépôt de toute cession de biens, requête en faillite ou proposition, le séquestre nomme un syndic après avoir consulté au moins 3 des créanciers principaux, non-garantis et non-reliés au débiteur; ces consultations devant être établies à l'assemblée des créanciers.
3. Que le syndic nommé, accompagné d'un préposé du séquestre ou d'un huissier choisi par le séquestre, dresse sans délai l'inventaire des

actifs du débiteur, lequel devra être certifié par le syndic, par le proposé du séquestre ou le huissier et par le débiteur ou failli.

4. Que le syndic prépare un état de déficit à être présenté à l'assemblée des créanciers. Cet état devrait expliquer les pertes subies entre les derniers états financiers du débiteur en instance de faillite et ceux dressés lors de la cession, requête en faillite ou proposition. Une ordonnance de séquestre intérimaire ne modifierait pas les devoirs du syndic.
5. Que le séquestre soit tenu d'exiger du syndic une caution dont le montant correspondrait à peu près à la valeur réalisable de l'actif.
6. Que les soumissions pour les achats d'actifs des faillis soient déposées chez le séquestre et ouvertes par ce dernier en présence du syndic et des inspecteurs.
7. Que la procédure d'administration sommaire ne soit permise que dans les cas où le montant des créances non-garanties est inférieur à \$25,000.
8. Que le droit de recours à la Loi sur les liquidations soit restreint à certaines compagnies à charte spéciale, telles que: les banques, les compagnies de fiducie et autres.
9. Que la nullité de la disposition de biens (settlement) à l'encontre du syndic, en vertu de l'article 60 de la Loi sur la faillite, soit étendue aux transactions entre une compagnie et ses actionnaires ou entre compagnies affiliées; quiconque aurait reçu quelque avantage étant appelé à remettre l'indu au bénéfice de la masse.
10. Que le séquestre voie à ce que les dispositions des articles 117 et 118 de la Loi sur la faillite touchant les devoirs du failli soient rigoureusement appliquées.
11. Qu'en vertu des dispositions de l'article 3, paragraphe 5, de la Loi sur la faillite le surintendant voie à l'organisation d'un service permanent d'enquête ou que ce service soit créé en vertu de toute autre disposition législative, ce service devant faire rapport sur chaque enquête au procureur général pour toute action appropriée.

En raison de la complexité des problèmes en matière de faillite et de la multiplicité des faits portés à sa connaissance la commission réalise que cet exposé est forcément incomplet ayant dû se limiter à des observations d'ordre général et aux recommandations qui lui semblent les plus opportunes.

Le tout humblement soumis,

LUCIEN MERCIER,

Commissaire enquêteur

Québec, le 30 juillet 1965.

APPENDICE I

MINISTÈRE DU REVENU

SERVICE DE LA TAXE DE VENTE

Réclamations en matière de faillite et liquidation

Année	Nombre de réclamations	Montant des réclamations	Dividendes encaissés	Pertes
1960	397	465,439	127,267	338,172
1961	303	484,372	124,982	359,390
1962	354	625,004	98,095	526,909
1963	383	700,318	53,403	646,915
1964	254	659,071	8,396	650,675
		<u>2,934,204</u>	<u>412,143</u>	<u>2,522,061</u>

APPENDICE II

MINISTÈRE DU REVENU

SERVICE DE LA TAXE SUR LES REPAS

Réclamations en matière de faillite et liquidation

Année	Nombre de réclamations	Montant des réclamations	Dividendes encaissés	Pertes
1960	67	36,784	3,549	33,235
1961	52	47,642	4,581	43,061
1962	68	159,715	1,562	168,153
1963	110	261,045	3,432	257,613
1964	88	200,764		200,764
		<u>715,950</u>	<u>13,124</u>	<u>702,826</u>

APPENDICE III

MINISTÈRE DU REVENU

IMPÔT DÉDUIT À LA SOURCE

Réclamations en matière de faillite et liquidation

Année	Nombre de réclamations	Montant des réclamations	Dividendes encaissés	Pertes
1960		20,858	5,851	15,007
1961	414	61,680	25,502	36,178
1962	694	149,754	26,377	123,377
1963	1060	250,799	16,341	234,458
1964	1257	325,494	26,707	298,787
		808,585	100,778	707,807

APPENDICE IV

MINISTÈRE DU REVENU

SERVICE DE LA TAXE SUR LA GAZOLINE

Réclamations en matière de faillite et liquidation

Année	Nombre de réclamations	Montant des réclamations	Dividendes encaissés	Pertes
1960	97	129,557	20,223	109,334
1961	102	103,032	11,028	92,004
1962	113	77,775	9,931	67,844
1963	122	84,930	4,377	80,553
1964	103	138,390	418	137,972
		533,684	45,977	487,707

Année	Revenu national brut Québec (1)		Passif des faillites commerciales Québec (2)		Revenu national brut Canada (2)		Passif des faillites commerciales Canada (2)		Nombre de faillites commerciales (2)			
	en \$000,000	en nombre indice	en \$000	en nombre indice	en \$000,000	en nombre indice	en \$000	en nombre indice	Québec		Canada	
									nombre	nombre indice	nombre	nombre indice
1956	7,688	77.9	32,704	66.5	30,585	81.7	64,254	55.1	1265	87.2	1967	73.9
1957	8,119	82.3	37,266	75.8	31,909	85.2	79,863	68.5	1359	93.7	2213	83.2
1958	8,367	84.8	40,250	81.9	32,894	87.9	72,778	62.4	1376	94.8	2125	79.9
1959	8,851	89.7	50,034	101.8	34,915	93.3	95,786	82.2	1366	94.2	2229	83.8
1960	9,335	94.6	61,851	125.8	36,252	96.8	174,548	149.7	1638	95.0	2828	106.3
1961	9,865	100.0	49,133	100.0	37,421	100.0	116,520	100.0	1450	100.0	2659	100.0
1962	10,562	107.0	77,002	156.7	40,401	107.9	149,440	128.2	1694	116.8	3190	119.9
1963	11,154	113.0	91,271	185.7	43,180	115.3	195,406	167.7	1987	137.0	3677	138.2
1964	12,258	124.2	111,172	226.2	47,003	125.6	208,735	179.1	1872	129.1	3499	131.5
Janvier, février, mars 1964			29,352	59.7			52,468	45.0	536		976	
Janvier, février, mars 1965			24,276	49.4			56,458	48.4	502		950	

(1) SOURCES: Division de la Conjoncture, Ministère de l'Industrie et du Commerce, P.Q.

(2) SOURCES: B.F.S.

En ce qui concerne le Québec, le passif calculé d'après l'équation de la tendance serait de \$33,607,405 pour janvier, février, mars 1965. — Le passif effectif s'est élevé seulement à \$24,276,000 pour cette période, soit une diminution de \$9,331,405 entre le passif déterminé pour les trois (3) premiers mois de 1965, d'après la conjoncture et les passifs déclarés au bureau fédéral de la statistique.

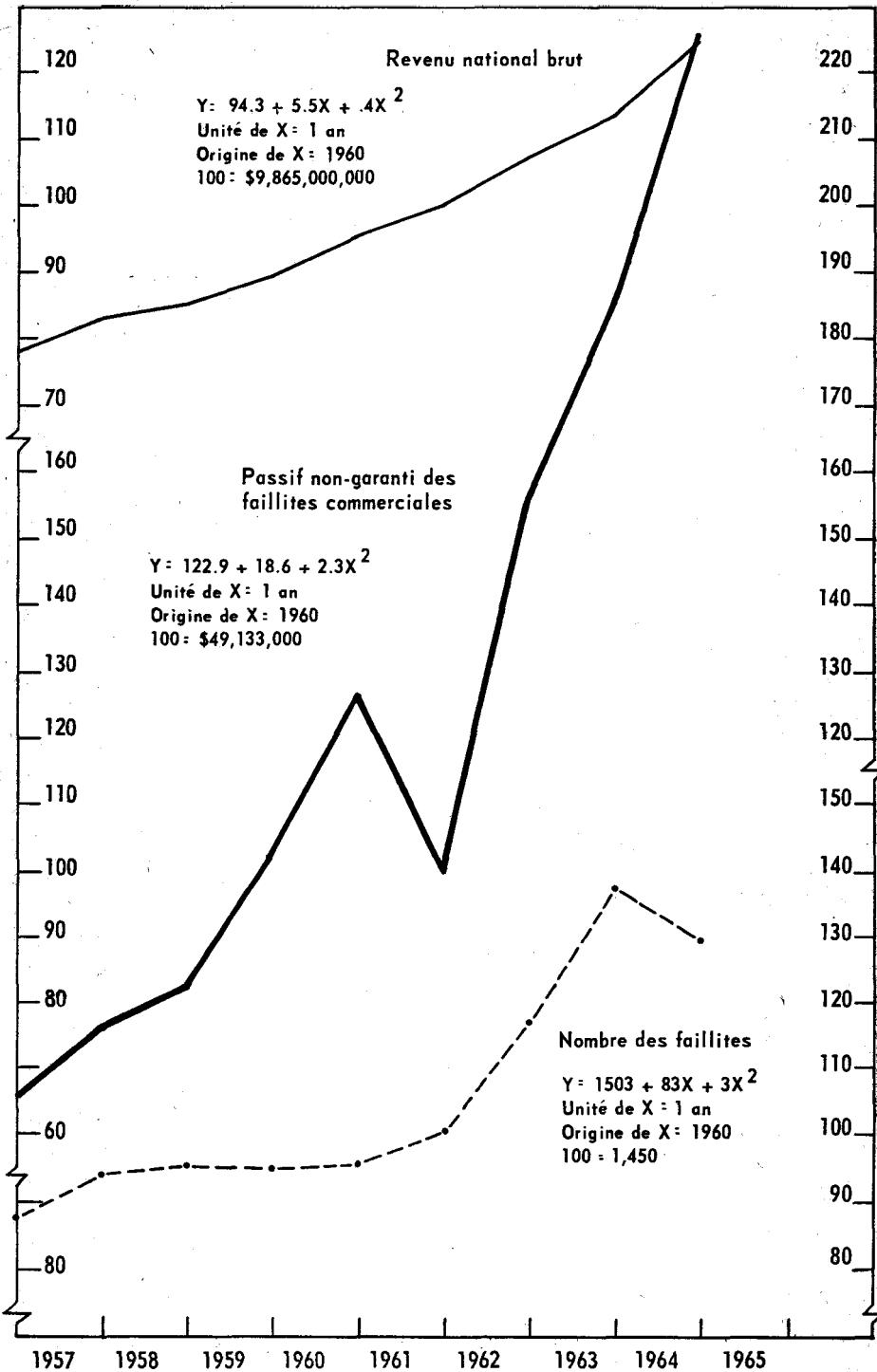
L'indice de corrélation entre le passif non garanti des faillites commerciales et le R. N. B.

Pour le Québec $r = .968$

Pour le Canada $r = .915$

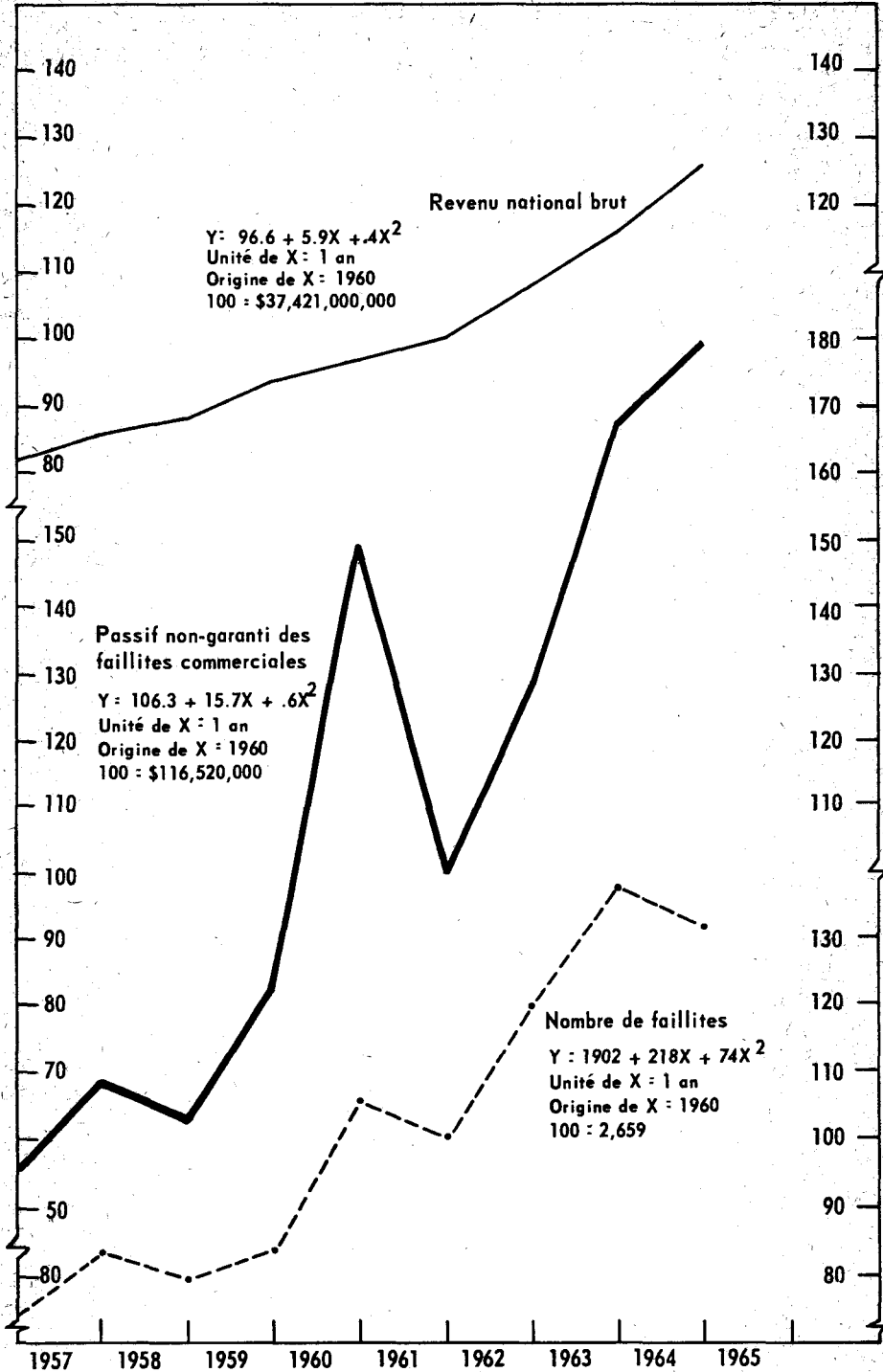
PROVINCE DE QUÉBEC

Appendice VI



CANADA

Appendice VII



APPENDICE VIII-A

LIQUIDATIONS

GREFFE DES FAILLITES
Montréal, Qué.

Dossiers de liquidations — District de Montréal

	Année 1963 197	Année 1964 150
TOTAL DES DOSSIERS EXAMINÉS.....		
DOSSIERS CONTENANT:		
a) requêtes rejetées, retirées.....	37	40
b) désistements.....	36	12
c) propositions et/ou cession à la suite de la requête.....	13	14
d) requêtes seulement et/ou contestation de la requête, jugements pas encore rendus.....	16	13
	102	79
/ DOSSIERS QUI DEVRAIENT CONTENIR BILAN, ORDONNANCE.....	95	71
1. Dossiers avec bilan de liquidation art. 34.....	8.4%	5.6%
2. Dossiers avec jugements accordant requête.....	100. %	100. %
Dossiers pour mise en liquidation		
3. Dossiers avec actifs.....	22 %	15 %
4. Dossiers avec passifs.....	27.4%	36 %
5. Dossiers avec noms des directeurs.....	34.7%	56 %

APPENDICE VIII-B

LIQUIDATIONS — 1962

Greffe des faillites — Montréal

RÉSUMÉ:

149 DOSSIERS

	Bilan	Liste des créanciers	Bordereau	Libération du syndic	Bordereau avec dividendes
					P O
Dossier contenant:	3 2%	38 25.5%	13 8.7%	12 8%	8 5.4% 4 2.6%
Dossier régulier:		83	55.8%		
Désistement:		23	15.4%		
Dossiers disparus:		11	7.3%		
Requête seulement:		15	10.8%		
Requête rejetée:		8	5.3%		
Règlement hors-cour:		3	1.8%		
Proposition soumise:		1	.6%		
Défaut de procéder:		2	1.2%		
Requête pour frais seulement		1	.6%		
Opposition à requête:		1	.6%		
Commission rogatoire:		1	.6%		
		149	100.0%		

OL A 025 853



Bibliothèque de l'Assemblée nationale



REPORT

OF THE

COMMISSION OF INQUIRY

CONCERNING

BANKRUPTCIES

LIQUIDATIONS

PROPOSALS

AND

VOLUNTARY ASSIGNMENTS

JULY 1965

To the Honourable Minister of Revenue

REPORT
of the
COMMISSION OF INQUIRY
concerning
Bankruptcies
Liquidations
Proposals
and
Voluntary Assignments

LUCIEN MERCIER, C.A.
Commissioner

SECRETARIES

Miss Thérèse St-Louis
Mr. Claude Berthiaume

LEGAL ADVISERS

Mr. Clayton J. Rolfe
Mr. Pierre Fortin

TABLE OF CONTENTS

First part

Introduction

	Page
Preface	1
Inquiry	2
Credits	3
Mandate	4
Departmental losses	5
References	6

Second part

Observations

	Page
General remarks	6
Bankrupts, Bankruptcy Rings and Fraudulent dealings	9
Trustees	11
Inspectors	13
Purchasers	15
Security and Privileges	16
The Judicial Administration	16

Third part

Recommendations

	Page
Specific recommendations	17
Changes in the administrative procedures of the Department of Revenue	18
Consideration of the Quebec Companies' Act	19
Recommendations regarding the Bankruptcy Act and the Winding-Up Act	20
Appendix	23

To the Honourable ERIC W. KIERANS,
Minister of Revenue,
Parliament Buildings,
Quebec City, Que.

By Order-in-Council No. 1977, dated October 16, 1964, a Commission of Inquiry was instituted in virtue of 1941 R.S.Q., chapter 9, for the purpose of investigating bankruptcies and liquidations occurring between November 1, 1959 and November 1, 1964, for the following aims:

1. "To investigate all that concerns, restrictively or at large, relations between the Department of Revenue and the trustees.
2. To investigate the documents in the hands of the trustees with the aim of determining how the debts due to the Department were satisfied.
3. To determine whether certain amounts of money due to the Crown, in right of the Province of Quebec, were illegally held by certain trustees or illegally paid by them to creditors to whom the Department is legally preferred."

and to report to the Department of Revenue with the appropriate recommendations.

By the same Order-in-Council, the undersigned was named commissioner.

In virtue of a second Order-in-Council, No. 220, dated February 2, 1965, the jurisdiction of the Commission was extended: the undersigned being authorized to investigate all matters relating directly or indirectly to bankruptcies, voluntary assignment, liquidation or proposal, occurring between January 1, 1959 and February 1, 1965, provided that the Department is interested therein and more particularly:

1. "To investigate all which, either restrictively or at large in matter of bankruptcy, voluntary assignment, liquidation or proposal, could have or could directly or indirectly cause prejudice to the interest, rights and privileges of creditors in general and of the Department of Revenue in particular.
2. To investigate the commercial transactions or others occurring either before, during or after bankruptcies, voluntary assignments, liquidations or proposals, between the debtor or debtors, trustees, administrators, agents and mandators of the debtor and all other physical or moral persons.

3. To determine if certain amounts of money due to the Crown, in right of the Province of Quebec, were illegally held by the trustees, liquidators, administrators or illegally paid by them to creditors to which the Department of Revenue was legally preferred."

and to report to the Department of Revenue and submit the appropriate recommendations on May 1, 1965.

In virtue of a third Order-in-Council, No. 927, dated May 4, 1965, the delay for submitting the report was extended to September 1, 1965.

Inquiry

On November 4, 1964, the undersigned was sworn in before the Honourable Chief Justice George S. Chailles, J.S.C. to fulfil the duties imposed by the provisions of the Inquiry Commission Act, 1941, R.S.Q., chapter 9. The inquiry started on the same date and an average of four officers of the Department of Revenue assisted in accumulating information from registrars, trustees, debtors and third persons. This information was studied and served as the principal source in the examination of witnesses. The research involved the study of more than 400 bankruptcy files selected from amongst the bankruptcies throughout the entire province.

The hearing of the witnesses commenced on November 26, 1964, and continued until December 23, 1964. After an adjournment, the hearing was continued from February 11, 1965 to April 28, 1965, and again from May 10, 1965 to July 9, 1965. During the "in Camera" sessions held at the Court House in Montreal as well as those in St. Jerome and Roberval, the Commission heard 229 witnesses, many thousands of documents, books, minute books and others, were put into the records.

The witnesses summoned were bankrupts, employees of bankrupts, creditors, trustees and other persons involved directly or indirectly with the bankruptcies under investigation. Because of the considerable number of bankruptcies that occurred in the Province of Quebec during the period of January 1, 1959 to February 1, 1965, the period covered by the Commission, and because of the limited means and time at its disposal, it will be understood that the Commission had to restrict itself to an inquiry of bankruptcies where the Department of Revenue had a particular interest as a preferred creditor, and of a certain number of bankruptcies where there was reason to be suspicious that there was substantial fraud or the existence of fraudulent bankruptcy rings.

Credits

The Commissioner is pleased in giving particular thanks to Messrs. Clayton J. Rolfe and Pierre Fortin who are attached to the Legal Branch of the Department of Revenue in Montreal as they were subjected to an additional work load. The competence with which they performed these tasks deserves particular mention. The Commission wishes at the same time

to underline the dedication of the auditors who assisted it, as well as the other persons who participated in the inquiry; their work, frequently after regular hours, facilitated the task.

It is also fitting to thank Mr. Yvon Desloges, registrar of the Bankruptcy Court and Mr. Gérard Laganière, Q.C., Crown Prosecutor, who furnished the Commission with advice and information not only valuable but essential.

The Commissioner is also pleased to underline the cooperation afforded the Commission by the Office of the Superintendent of Bankruptcies, the officials of the Canadian Credit Men's Association Limited, the "Chambre de Commerce" of the district of Montreal, the Canadian Lumbermen's Association and the eminent members of the Bar of the Province of Quebec and of the Institute of Chartered Accountants of Quebec.

Mandate

To summarize, the mandate given to the Commission touched all matters related directly or indirectly to bankruptcies, voluntary assignments, liquidations or proposals, which might have caused prejudice to the interest, rights and privileges of creditors in general and of the Department of Revenue in particular.

Because of the extent of this mandate, the Commission could not avoid the examination of administrative procedures related as well to bankruptcies as well as to voluntary assignment, liquidation and proposal. Likewise, although recognizing that the Bankruptcy Act and the Winding-up Act are of Federal jurisdiction, the Commission could not in the course of its work and in its recommendation ignore that the interest both direct and indirect of the Province is conditioned by the administration of these Federal statutes.

It is perhaps useful to mention that the Commission did not have mandate to extend its inquiry to criminal proceedings, that being the sole responsibility of the Quebec Department of Justice. Nonetheless, the facts revealed during this inquiry could and will assist the Department of Justice in bringing those responsible for frauds before the Court.

Losses of the Department of Revenue

The Department of Revenue loses directly and indirectly considerable amounts as a result of bankruptcies, voluntary assignments, liquidations, proposals and of the commercial transactions connected therewith.

As a result of the figures submitted to the Commission by the different services of the Department of Revenue, the direct losses of the Department for the years 1960 to 1964 inclusive, the period covered by this Inquiry, are as follows: —

	Claims	Dividends collected	Losses
Tax (sales).....	\$2,934,204	\$412,143	\$2,522,061
Tax (meals).....	715,950	13,124	702,826
Income Tax (withheld).....	808,585	100,788	707,807
Tax (gasoline).....	533,684	45,977	487,707
	<u>\$4,992,423</u>	<u>\$572,022</u>	<u>\$4,420,401</u>

to the above losses we should add those unpaid claims for taxes on Corporations and individuals which, because of a lack of precise statistics, were valued at approximately \$1,000,000 for these years.

It is necessary to underline here that in a number of bankruptcies, the Department of Revenue, because of the fact that the declared or realizable assets were small, did not audit the books of the bankrupts and did not file a claim.

In referring to appendices I, II, III, IV, attached to this report, one may note that the direct losses amounting to \$595,748 for the year 1960, amounted to \$1,538,198 for the year 1964. Of this latter amount we must take into consideration dividends to be received from bankruptcies that have not as yet been settled, dividends which may be valued at \$100,000.

We cannot also ignore the considerable indirect losses suffered by the Department of Revenue resulting from bankruptcies, liquidations, voluntary assignments and fraudulent proposals. It must be realized that our fiscal law, as it should be furthermore, allows as deductions against revenue, losses for bad debts. As a result thereof, a large proportion of claims of the bankruptcies amounting to \$390,429,000 for the Province of Quebec for the years 1960 to 1964 inclusive, according to the Federal Bureau of Statistics, is actually deducted from the revenue of creditors doing business in Quebec, resulting in a decrease in Corporation and Individual Taxes.

References

Because of the extent of the inquiry and of the mass of documents filed, one could not expect to find in the present report the details of each file which held the attention of the Commission. To compensate, a list of bankruptcies and an index of the testimonies were prepared for reference purposes.

General remarks

The inquiry directed by this Commission revealed a very deplorable if not alarming situation which existed in bankruptcy and liquidation matters in Quebec and more particularly in the judicial district of Montreal.

It must also be noted that during the period under inquiry from 1960 to 1964, the situation, in this matter, had a tendency to deteriorate much faster than the economic growth of Quebec. The graphs annexed to this report as "appendices V, VI, VII" illustrate better than any commentary the increase in bankruptcies in Quebec.

These graphs place in evidence the total commercial bankruptcy claims in Canada and in Quebec in relation to the gross national revenue. It is necessary to recall that the statistics of the Federal Bureau of Statistics do not consider the claims of secured creditors nor the liabilities of non-commercial bankruptcies.

Moreover, the true figures should be appreciably higher if it is considered that the liabilities in the majority of bankruptcies surpass the amount declared by the debtors and that the trustees hardly bother to report all the bankruptcies and liquidations to the Bureau of Statistics. For the benefit of the reader let us add that the statistics of the office of the superintendent of bankruptcies do not consider liquidations, and, for that reason, we ignored them.

If the analysis of this graphic shows a very unencouraging situation, it is comforting to note that since the start of this Commission of inquiry a marked decrease of bankruptcies is noted in Quebec at the same time that other provinces show an appreciable increase.

If these many bankruptcies only resulted from normal economic factors and the wheels of Bankruptcy Act or of the Winding-up Act had not been warped, the creditors would have had to accept their losses without blaming anybody else; but that is not the existing situation. The inquiry demonstrated that dishonesty and fraud deeply penetrated in one way or another a large proportion of bankruptcies and liquidations and that the underworld did at the same time a lucrative business to the detriment of honest creditors.

Because of the clever methods employed by the defrauders with the aim of obtaining goods or credit, the suppliers or the future creditors are frequently helpless to prevent the losses which they will be called upon to bear and to protect themselves against such fraud.

If we want to beat the defrauders as much as certain practices which are more or less responsible for these frauds, nobody would blame the legislator or the judicial system for the errors committed by the officers in charge or the heads of businesses which take unconsidered risks; an act, the aim of which would be to protect the businessman and/or to punish the debtor for the risks inherent to the granting of credit would attract without any doubt the criticism of the interested themselves.

It was also noted that this alarming situation results from the quasi general disinterest of creditors as well as of inspectors who represent the interest of the estate in the realization of the assets of the bankrupt. Never-

theless, we should not throw them the blame, for, too often, this disinterest is the result of the lack of success already suffered in the administration, the recuperation and the realization of the assets of the bankrupt, and of their failure to punish the dishonest bankrupts or defrauders. On the other hand, the recuperation by way of dividends, that the ordinary creditor may hope for, is so aleatory (and usually small or nil) that we cannot be surprised by their lack of interest in the affairs of bankruptcies or liquidations.

This lack of interest, on the part of the creditors and inspectors who, in fact, are the administrators by virtue of the Bankruptcy Act, opens an easy path to those astute and dishonest people permitting to appropriate themselves the considerable assets to the prejudice of their creditors.

On all the facts revealed at the inquiry, the Commission acquired the upsetting impression that the administration of the Bankruptcy Act, presently existing in the judicial district of Montreal, more or less resembles a gigantic enterprise over which there exists no internal control and, as a result, the officers or employees at different levels become suspect. One of the profound causes of this state of affairs, and maybe the most important, seems to be due to the fault or bad use of the prerogatives of the Bankruptcy Act. More so the law itself, which, without being perfect, allows a number of ways and means of control which can be exercised by the creditors, inspectors, trustees and registrars. The Bankruptcy Act also contains the necessary provisions for the application of sanctions to the whole gamut of frauds, as much as we have recourse to it.

There are also other factors favouring fraudulent bankruptcies. It is important to mention here that many fraudulent "professionals" benefit from the advantages which the Companies' Act confers without complying with its requirements.

The Companies Declaration Act and partnerships and other connected laws are also usually ignored by the defrauders, rendering impossible some of the recourses provided by law.

After these general remarks, we will observe, in the following text, the facts which the inquiry revealed.

Bankrupts, bankruptcy rings and fraudulent dealings

As a result of the facts brought to its attention, the Commission has kept the distressing impression that fraud and misappropriation were found in profusion in many bankruptcies. The Commission notices that, in a general way, many bankrupts are responsible for the same (neglects) or are responsible for similar fraudulent acts before the bankruptcy.

In particular, it noted the failure to keep adequate books and accounts during the few months or year preceding the bankruptcy. We also noted the disposals of assets and fraudulent transfers as well as preferred payments and securities.

It was noticed, at the same time, that certain practices contributed in placing companies in the impossibility of meeting their obligations, for example, the redemption of preferred shares or the declaring of dividends to the parent company during the year preceding the bankruptcy.

To illustrate to what point certain bankrupts mocked the law with impunity, let us notice the failure to keep proper books even when operating under the cover of a proposal allowed for by the Bankruptcy Act.

The inquiry revealed, more particularly, the existence of fraudulent bankruptcy rings, that is to say a direct or indirect connection of many persons or companies whose sole aim is to appropriate funds, merchandise or other benefits, and to have recourse to the Bankruptcy Act to completely dissolve their business.

These adventurers proceed usually by incorporating a series of many companies — we traced as many as sixty companies in one ring — the operations of each company usually lasting only a few months. By astute means, the first company buys on credit all that it is possible to acquire. These goods are sold at minimum prices to other companies in the ring and these specialists in fraud appropriate the receipts in different ways as soon as they are paid in. When the sources of supply are exhausted, just enough goods are left with the company to pay the costs of the trustee, thereby leaving the creditors without the necessary funds to open an inquiry. Previously, a few purchases were made by one company in the ring for the purpose of permitting this company to file a petition in bankruptcy or liquidation against the other: "The new child serving as petitioner against the older sister".

The process varies with different rings. In one ring, we noticed that the solvent directors, administrators or those interested in other enterprises, were replaced by "prête-noms". During the few weeks preceding the induced bankruptcy, it is remarked that a large proportion of the sales are for cash, or that some sales made to the companies of the ring were loosely billed and frequently payments were made by certified cheques. They acted with dispatch, even with regard to the bankruptcy; at this point, the "prête-noms" disappeared and very little was left to the creditors except the liabilities.

The inquiry of the Commission also uncovered the game of cunning profiteers who, in fact, form a clandestine partnership, buying for a good price a flourishing business, acquiring from unaware suppliers all the goods possible, disposing of them and disappearing with the money, leaving the helpless creditors to search and to take recourses against these defrauders.

There are also well organized rings of bankruptcy specialists for whom the principal occupation is to locate debtors, for the purpose of suggesting bankruptcy to them as an easy means of liquidating their debts. The inquiry established that in many of these instances, the proofs of claim supporting

the petitions are often false. For example, a note or a cheque, for which the debtor received no consideration, could serve as proof in a petition in bankruptcy. On occasion, arrangements were made by the defrauders in a manner in which part of the assets disappeared or were given as security and, according to circumstances, they would arrange that inspectors be appointed in advance with the aim of selling the assets to a "prête-nom" or to purchasers already chosen. The inquiry further established that the specialists of one of these rings operated with the knowledge of the trustee allowing him to hire one of them regularly at the taking of the inventory.

It was brought to the attention of the Commission that the methods used by the defrauders with the aim of obtaining credit or of acquiring goods vary according to the fertile imagination of those interested: at times, telephone calls, to which the supposed official would answer, identifying himself as the bank manager of the buyer; at times, it was the recommendation of a credit agency operated by the defrauders themselves, and, at times, they use a company or a firm name creating confusion with a reputable business having an excellent reputation.

Faced with such dealings, one will realize that the suppliers or creditors, who will be victims of these frauds, are often helpless to avoid substantial losses in such adroitly handled bankruptcies.

The trustees

In a general way, the suspect activities of many trustees in the execution of their mandates particularly preoccupied this Commission.

In virtue of the provisions of The Bankruptcy Act, the trustees represent the interests of the creditors and nearly all their powers are conditioned by the approval of the inspectors appointed by the creditors. It was shown that, in practice, certain trustees are the "potentates" of the quasi-totality of the bankruptcies which they administer. Because of their extensive knowledge in bankruptcy matters, they usually manoeuvre the unsuspecting inspectors as if they were puppets. In many instances, it was established that certain trustees had cleverly arranged the appointment of one or more of the inspectors. It is all so easy that the creditors and inspectors in good faith showed a disinterest that the Commission has already brought to light.

Amongst the many grievances lodged against the trustees during the inquiry, the Commission held the following: To begin with, there is the conflict of interest. On this point, it seems necessary to remember that in many instances of assignment or proposal, a conflict of interest is found between the trustee, who acts for the bankrupt and who is in fact his client, and the creditors whom he has the obligation to protect. In a number of cases, the trustee was paid his fees in advance from the bankrupt or obtained a bond; this situation presents itself particularly in summary matters where there are practically no assets. There is a real conflict since, for the trustee, it is no longer a question of protecting the creditors but of liberating a debtor.

We should also mention the conflict of interest which exists at the time when a trustee acts concurrently as trustee to the bankruptcy and as mandator of a bank for the realization of the assets given as security in virtue of provisions of article 88 of the Bank Act.

By incidence, it was noted that a number of trustees were more or less in the "business" of bankruptcy, and, in order to administer their offices with all the disbursements involved, they need a flow of bankruptcies. In order to effect this, many saw the advantage of maintaining good relations with the debtors rather than with the creditors.

It was established that in many cases, the monies of a bankruptcy deposited in trust in a bank account in the name of the trustee served to cover embezzlements from other bankruptcy accounts or had been usurped by the trustee himself. By conniving with some inspectors who could be called "professional inspectors", some trustees were given fees well in excess of those provided for by the Bankruptcy Act. The said inspectors received, in return, substantial bonuses over and above the stipulated remuneration.

In many cases, it was noted that money, which was supposed to have been distributed to the creditors as dividends, was retained in the bank, without valid reason, for a considerable period after the settlement of certain bankruptcies.

Testimonies, including one by a member of the Bar, revealed that it is current practice, for certain trustees, to require and receive hush-money from lawyers representing the interests of secured creditors or of bidders promising in return not to oppose proceedings taken by the latter. It was also observed that certain representatives of trustees are using blackmail in order to obtain certain advantages or interest in the businesses which are operating under proposal.

The Commission cannot overlook certain facts uncovered during the inquiry, as, for example: the inventories made by eventual purchasers; the fact that some trustees or their representatives require to be paid in cash or require commissions from the purchasers and the fact that certain purchasers of bankruptcy "stock" deal usually with the same trustee. We must also underline that the books, the files and documents connected with bankruptcies administered by some trustees are often in a deplorable state, all audits thereby becoming excessively difficult.

The inspectors

The role played by inspectors in fraudulent bankruptcies did not escape the attention of the Commission which has discovered many instances of conflicts of interest between those representing the creditors and those being directly responsible for the good administration and the liquidation of the bankrupt's assets.

The Commission has particularly noted that, frequently, there are conflicts of interest when secured creditors are chosen as inspectors. When important decisions must be reached on the merits of alleged security and its sale, these inspectors have to choose between their own interests and the interest of the other creditors; too often, they decide to their own advantage in detriment to the interest of the other creditors.

We must add that there is a general tendency to choose secured creditors as inspectors.

The inquiry has also revealed serious conflicts of interest in many instances where former directors of bankrupt companies served as inspectors: The appointment of the auditor or of the solicitor of the bankrupt as inspector has not always been fortunate; too often, in such cases, the inspectors were trying to give protection to the bankrupt rather than serving the creditors' interest.

We should also underline the conflicts of interest discovered in instances where inspectors purchased assets of the bankrupt estate through the intervention of a "prête-nom".

The inquiry also revealed reprehensible practices resulting in conflicts of interest between inspectors and trustees to the prejudice of the creditors: On this subject, it is necessary to recall that numerous creditors charge an officer of their trades or manufacturers' association to represent them in bankruptcy matters. Usually, because of the large percentage of claims and of creditors that they represent, these representatives are appointed inspectors. Their knowledge of the Bankruptcy Act and of the Winding-up Act and also their vast experience in matters related to bankruptcy make them able to render great services to the creditors in general and to their principals in particular.

Unfortunately, in this field as in many others "the tares grow amongst the wheat". It has been established that some of these inspectors were paid under-the-table gratuities at the rate of twenty percent of the trustee's fees; we must add that this is a usual and not exceptional practice.

One cannot avoid seeing the conflict of interest when the same compromised inspectors must approve the fees of the trustee along with the receipts and disbursements of the estate.

The purchasers

In its scrutiny of the affairs of reputed fraudulent bankruptcies, the Commission discovered that the purchasers of assets of persons under bankruptcy proceedings or of assets of bankruptcies or liquidations are not above suspicion of complicity to defraud. The transactions of several purchasers, even though they seem to have been made in the normal course of business, could very well be assimilated to receiving; is it then necessary to mention that, in such cases, proving fraud would be difficult, because of the craftiness of the parties involved and the collusion of the bankrupt party, the trustee or the inspectors.

In this group of dishonest purchasers, we find, particularly, the people or the companies involved in the bankruptcy rings. We find, therein, all those who, from far afield or directly, are involved in the fraudulent disposal of the assets of a debtor preparing for a bankruptcy. The inquiry has revealed numerous cases where the assets sold before the bankruptcy found their way back to the hands of the bankrupt party who continued to operate the same business under another name.

Even though the Commission is unable to establish the value of the assets realized in numerous bankruptcies — because of the fact that all the assets of the bankrupts have since long passed into the hands of third parties who have disposed of such assets — it is puzzled by the good faith of the numerous realizations where it considers the ridiculous sums of money received compare to the value of the assets as appraised by the trustees at the taking of inventory.

Security and privileges

Even though this Commission acknowledges that in this field of the realization of security and privileges, fraud is generally absent, it might be advantageous to point out a common practice which merits special attention from trustees and inspectors.

We should mention that the practice of several finance companies, to realize their security without accounting to anyone, do not seem to satisfy the elementary exigencies of equity towards the creditors, specially after taking cognizance of the facts discovered by the Commission during the inquiry, when it has been established that the agent or mandatory of a finance company, charged with realizing the security, was none other than an individual of doubtful reputation having been involved in rings of fraudulent bankruptcies.

Judicial administration

If, as a general rule, the Commission was far from being satisfied with the management of bankruptcies and liquidations by certain trustees and inspectors, it was surprised to find such a great disorder in the records of the Bankruptcy Court of the District of Montreal. In all fairness, we must add, however, that since several months, praiseworthy efforts have been made to correct this state of affairs and one can already notice an appreciable improvement.

To refer to appendix VIII-A-B, it will be noticed that, in matters of liquidation, an insignificant number of files for the years 1963 and 1964, included the essential documents and records required by law. This state of affairs impeded somewhat the work of this Commission.

With respect to security deposited by the trustees in each bankruptcy, the Commission has established that in the District of Montreal the required security is very small by comparison with security deposited in other districts. There is no doubt that this could seriously affect the legal recourses which the Department of Revenue might take against some trustees.

With regard to the responsibilities of the registrar of bankruptcies as the officer responsible for the taxing of bills of cost, the Commission noted that the registrar finds himself in a situation where it is very difficult, if not impossible, for him to correctly evaluate bills of cost submitted to him a long time after the disbursements have been made. Specially in the District of Montreal where the bankruptcies are numerous, the approval of bills of costs has become a mere formality.

Recommendations

The mandate given to this Commission calls for a report to the Minister of Revenue and a submission of appropriate recommendations.

The recommendations of the Commission are, on the one hand of a particular nature, on the other hand of a general nature. They are of a particular nature with regard to each of the files which held its attention.

The repertoire submitted with this report gives, for each case investigated, a short summary of the investigation, the names of the witnesses heard and the recommendations to the Department of Revenue as to the work to be completed; either to resume certain investigations for the purpose of establishing the amount of the undeclared income because of dealings effected under the cover of "prête-noms" or with hidden capital; or to issue sales tax assessments evaded because of the erroneous methods of computation; or to take the appropriate legal procedures to recover the money or dividends that the Department of Revenue had the right to collect, in instances where the trustees have not properly discharged their obligations or where former company directors had illegally appropriated the company's assets through payments of dividends, redemption of preferred shares, advances and illegal transfers of assets, directly affecting thereby the capital of the companies and leading them towards bankruptcy.

Due to the litigious nature of these actions and the hazardous possibilities to recover from the persons involved, the Commission cannot, at this stage, even approximately appraise what the Department of Revenue may anticipate to collect. We must add, however, that, in the opinion of the Commission, the Department may recover rather large amounts in several cases. Already, during the course of this inquiry, specific information was given to different services for the purpose of issuing assessments.

The following are the general recommendations with a view to improving the departmental procedure with respect to claims in case of bankruptcy and also with a view to amending the Companies and the Bankruptcy Acts.

Changes in the administrative procedures of the Department of Revenue

To date, in cases of claims in bankruptcy, the different services of the Department of Revenue functioned more or less as separate entities and this want of cooperation has occasioned duplication of work and considerable loss of time, at least with respect to audits, to the filing of claims and to

other communications with the trustees. Moreover, the policy of certain services to audit several past years and to file large claims for taxes not collected or not withheld, not only was of a nature to discourage the creditors but more so aroused their antagonism.

If, on the other hand, we consider the low percentage of preferred claims collected by the Department of Revenue during the last five years — see the table of departmental losses — we see that this mode of operation has not produced the anticipated results.

Therefore, this Commission recommends that the groups of auditors preparing the claims in bankruptcy, for the different departmental services, be replaced by one service charged to represent the department and to protect its interests in matters of bankruptcy, liquidation and proposal.

This service would be specifically charged, in each bankruptcy, to

1. Receive from each of the other services a statement of their claims in abeyance;
2. Summarily audit the books of the bankrupt in order to ascertain the amount of taxes held in trust;
3. File the Department's claim;
4. Analyse the debtor's financial statements and compare them with the statement of affairs of the bankrupt in order to uncover any indication of fraud;
5. Represent the Department at the meetings of creditors and, in certain cases, to obtain the support of other creditors in the appointment of a departmental representative as inspector;
6. When there is a presumption of fraud, cooperate in the investigation or even to take the initiative therein.

Consideration of the Quebec Companies Act

According to observations accumulated during the course of inquiry, it has been remarked that numerous defrauders were using the Companies Act as a cover to commit fraud. It appeared evident that, in numerous cases, the legislator's intention and the objects of the Act with respect to the shareholders' limited liability were ridiculed and abused; moreover, the stipulations of the Act are mocked and its deficiencies are taken unfair advantage of. As an example, we may cite the preferential dealings between companies and directors or between related companies.

Our observations have shown conclusively that the requirements of the Quebec Companies Act, with respect to the content of financial statements, are far from the standards required by the generally accepted accounting

principles and are also much less severe than those of the Companies' Acts of other provinces, of American States and of Great Britain.

Although the Commission believes that it is not within the limits of its mandate to make recommendations as to the minimum requirements; however, it felt that it could call attention to this deficiency in the Quebec Companies Act.

Recommendations regarding the Bankruptcy Act and the Winding-Up Act

It is not without hesitation that the Commission has decided to submit recommendations with respect to the Bankruptcy Act and to the Winding-Up Act, knowing very well that these acts are of federal jurisdiction. Nevertheless, in the light of the facts disclosed during this inquiry, the Commission considers that it cannot shirk its obligation to make the appropriate recommendations. Furthermore, it would be futile to intend to cure a wretched situation without going to the root in order to remedy the causes.

The Commission had thought, at first, of recommending that the actual duties of the trustees in bankruptcy be carried out by the official receiver and his deputies; the new duties of the trustee being limited to those of a comptroller appointed by the receiver on the advice of the principal creditors, the appointment would, then, be submitted to all the creditors, for approval. However, although the Commission firmly believes that this new distribution of functions would be a marked improvement over the existing situation, it also considers that the application of such a recommendation would impose a heavy additional burden upon the Department of Justice of Quebec in a field which is not strictly its own.

In order to reach approximately the same objective, the Commission recommends that, according to circumstances, the procedure actually followed in bankruptcy matters, the Bankruptcy Act and its general rules or the Winding-Up Act be amended so as to provide:

1. That all assignments, petitions in bankruptcy or proposals be presented directly to the official receiver without the intervention of any trustee; any intervention by a trustee, at this stage of the procedure, would disqualify him as trustee in this bankruptcy or proposal.
2. That at the presentation of any assignment, petition in bankruptcy or proposal, the receiver appoint a trustee after consultation with at least three of the principal creditors who are unsecured and unrelated to the debtor; these consultations should be conveyed to the meeting of creditors.
3. That the appointed trustee, accompanied by the receiver's representative or by a bailiff chosen by the receiver, immediately take inven-

tory of the debtor's assets, which inventory should be certified by the trustee, the receiver's representative or the bailiff and by the debtor or bankrupt.

4. That the trustee prepare a deficiency account to be presented at the meeting of creditors. This statement should explain the losses incurred between the previous financial statements of the bankrupt debtor and those made at the time of the assignment, petition in bankruptcy or proposal. An interim receiving order would not alter the duties of the trustee.
5. That the receiver be obliged to require security from the trustee approximating the value of the realizable assets.
6. That the tenders for the purchase of the assets of the bankruptcy be deposited with the receiver and opened by him in the presence of the trustee and the inspectors.
7. That summary administration be allowed only in cases where the amount of unsecured claims is lower than \$25,000.
8. That the right of recourse under the Winding-Up Act be restricted to certain companies having a special charter, such as the banks, trust companies and others.
9. That the nullity of any settlements *against the will of the trustee*, in virtue of section 60 of the Bankruptcy Act, be extended to transactions between a company and its shareholders or between related companies; whoever might have benefited in any way being called upon to return what was not owed to him to the estate.
10. That the receiver see to it that the provisions of sections 117 and 118 of the Bankruptcy Act involving the duties of the bankrupt are strictly enforced.
11. That, according to the provisions of section 3, parag. 5, of the Bankruptcy Act, the superintendent attend to the organization of a permanent service of inquiry or that such service be created in virtue of other legislative provisions, this service reporting on each inquiry to the Attorney General for appropriate action.

Because of the complexity of the problems in matters of bankruptcy and of the multiplicity of facts made known to it, the Commission is aware that this report is necessarily incomplete having to limit itself to observations of a general nature and to recommendations which it feels are the most opportune.

Respectfully submitted,

LUCIEN MERCIER,

Commissioner

Quebec, July 30, 1965.

APPENDIX I

DEPARTMENT OF REVENUE

SALES TAX SERVICE

Claims in matter of bankruptcy and liquidation

Year	Number of claims	Amount of claims	Dividends received	Losses
1960	397	465,439	127,267	338,172
1961	303	484,372	124,982	359,390
1962	354	625,004	98,095	526,909
1963	383	700,318	53,403	646,915
1964	254	659,071	8,396	650,675
		<hr/> 2,934,204 <hr/>	<hr/> 412,143 <hr/>	<hr/> 2,522,061 <hr/>

APPENDIX II

DEPARTMENT OF REVENUE

MEAL TAX SERVICE

Claims in matter of bankruptcy and liquidation

Year	Number of claims	Amount of claims	Dividends received	Losses
1960	67	36,784	3,549	33,235
1961	52	47,642	4,581	43,061
1962	68	159,715	1,562	168,153
1963	110	261,045	3,432	257,613
1964	88	200,764		200,764
		<hr/> 715,950 <hr/>	<hr/> 13,124 <hr/>	<hr/> 702,826 <hr/>

APPENDIX III

DEPARTMENT OF REVENUE

WITHHOLDING TAX

Claims in matter of bankruptcy and liquidation

Year	Number of claims	Amount of claims	Dividends received	Losses
1960		20,858	5,851	15,007
1961	414	61,680	25,502	36,178
1962	694	149,754	26,377	123,377
1963	1060	250,799	16,341	234,458
1964	1257	325,494	26,707	298,787
		<u>808,585</u>	<u>100,778</u>	<u>707,807</u>

APPENDIX IV

DEPARTMENT OF REVENUE

GASOLINE TAX SERVICE

Claims in matter of bankruptcy and liquidation

Year	Number of claims	Amount of claims	Dividends received	Losses
1960	97	129,557	20,223	109,334
1961	102	103,032	11,028	92,004
1962	113	77,775	9,931	67,844
1963	122	84,930	4,377	80,553
1964	103	138,390	418	137,972
		<u>533,684</u>	<u>45,977</u>	<u>487,707</u>

Year	Gross National Income Quebec (1)		Liabilities of Commercial Bankruptcies Quebec (2)		Gross National Income Canada (2)		Liabilities of Commercial Bankruptcies Canada (2)		Commercial Bankruptcies number (2)			
	in \$000,000	index number	in \$000	index number	in \$000,000	index number	in \$000	index number	Quebec		Canada	
									number	index number	number	index number
1956.....	7,688	77.9	32,704	66.5	30,585	81.7	64,254	55.1	1265	87.2	1967	73.9
1957.....	8,119	82.3	37,266	75.8	31,909	85.2	79,863	68.5	1359	93.7	2213	83.2
1958.....	8,367	84.8	40,250	81.9	32,894	87.9	72,778	62.4	1376	94.8	2125	79.9
1959.....	8,851	89.7	50,034	101.8	34,915	93.3	95,786	82.2	1366	94.2	2229	83.8
1960.....	9,335	94.6	61,851	125.8	36,252	96.8	174,548	149.7	1638	95.0	2828	106.3
1961.....	9,865	100.0	49,133	100.0	37,421	100.0	116,520	100.0	1450	100.0	2659	100.0
1962.....	10,562	107.0	77,002	156.7	40,401	107.9	149,440	128.2	1694	116.8	3190	119.9
1963.....	11,154	113.0	91,271	185.7	43,180	115.3	195,406	167.7	1987	137.0	3677	138.2
1964.....	12,258	124.2	111,172	226.2	47,003	125.6	208,735	179.1	1872	129.1	3499	131.5
January, February, March 1964			29,352	59.7			52,468	45.0	536		976	
January, February, March 1965			24,276	49.4			56,456	48.4	502		950	

(1) AUTHORITY: Forecast and Economic Appraisal Division, Department of Industry and Commerce, P.Q.

(2) AUTHORITY: F.B.S.

With respect to the Province of Quebec, the liabilities computed according to the equation and the trend would be \$33,607,405.00 for January, February, March 1965. The actual liabilities were only \$24,276,000.00 for the same period, i.e. a reduction of \$9,331,405.00 between the liabilities established for the three (3) first months of 1965 according to the Forecast and the liabilities declared to the Federal Bureau of Statistics.

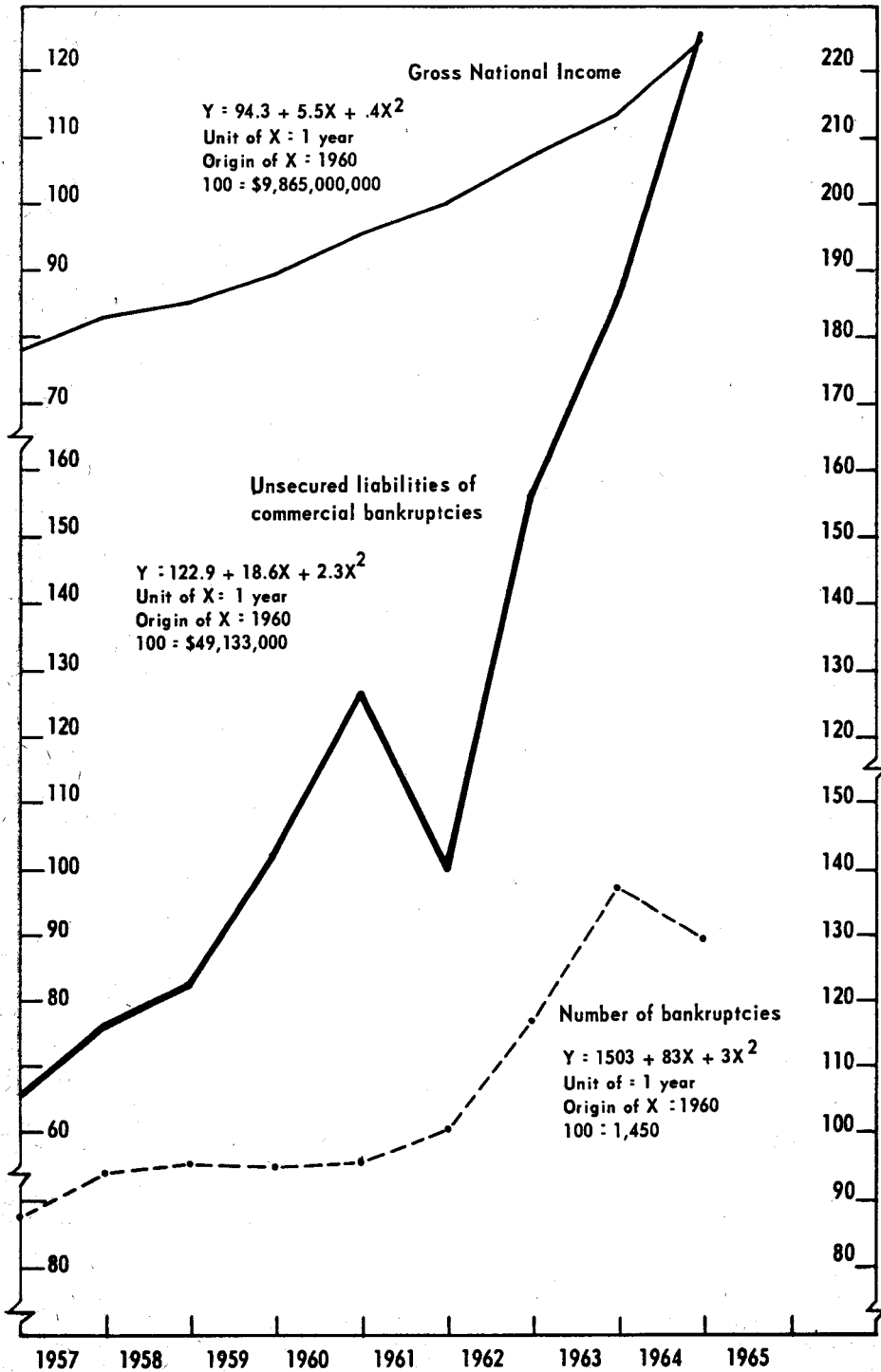
The coefficient of correlation between the unsecured liabilities of commercial bankruptcies and the G.N.I.

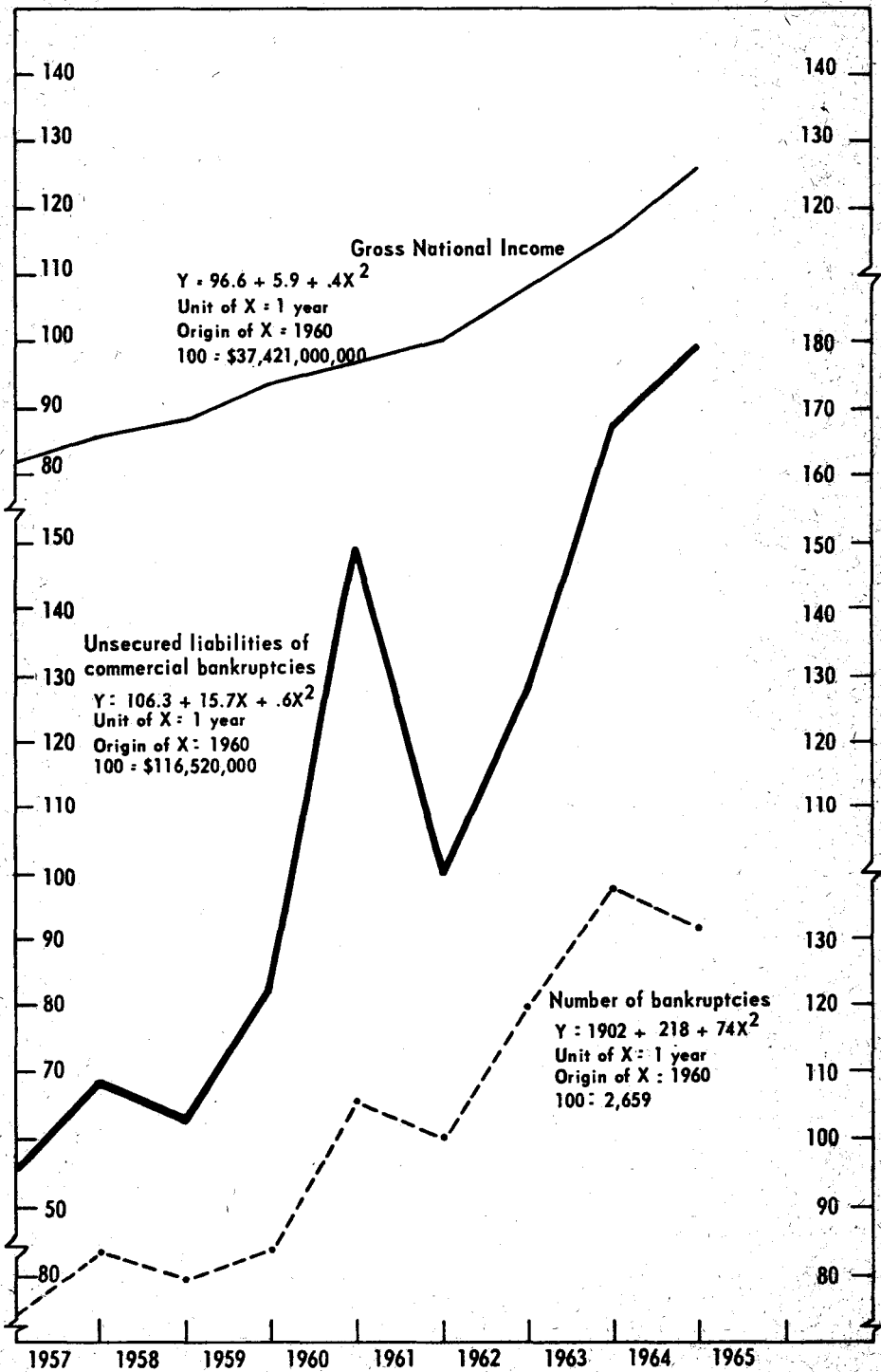
For the Province of Quebec r — .968

For Canada r — .915

PROVINCE OF QUÉBEC

Appendix VI





APPENDIX VIII-A

LIQUIDATIONS

OFFICE OF THE CLERK IN BANKRUPTCIES
Montreal Que.

Liquidations — District of Montreal

	Year 1963 197	Year 1964 150
TOTAL OF FILES STUDIED.....		
FILES CONTAINING:		
a) petitions dismissed, withdrawn.....	37	40
b) discontinuances.....	36	12
c) proposals and/or assignments after petitions.....	13	14
d) petitions only and/or contestation of a petition, judgments pending.....	16	13
	102	79
FILES IN WHICH FINANCIAL STATEMENTS ARE MISSING, ORDI- NANCES.....	95	71
1. Files with liquidation statements, art. 34.....	8.4%	5.6%
2. Files with judgments allowing petitions.....	100. %	100. %
Files: assignments		
3. Files with assets.....	22 %	15 %
4. Files with liabilities.....	27.4%	36 %
5. Files including names of directors.....	34.7%	56 %

APPENDIX VIII-B

LIQUIDATIONS — 1962

Office of the clerk in bankruptcies — Montreal

SYNOPSIS:

149 FILES

	State- ment	List of creditors	Statement	Discharge of trustee	Statement with dividends	
					P	O
Files including:	3 2%	38 25.5%	13 8.7%	12 8%	8 5.4%	4 2.6%
Regular files:		83	55.8%			
Discontinuances		23	15.4%			
Lost files:		11	7.3%			
Petitions only		15	10.8%			
Petitions dismissed:		8	5.3%			
Settlements out of						
Court:		3	1.8%			
Proposals:		1	.6%			
Default to proceed		2	1.2%			
Petition for costs only:		1	.6%			
Opposition to petition:		1	.6%			
Rogatory Commission for the examination of witnesses:		1	.6%			
		<u>149</u>	<u>100.0%</u>			