

T-1699-83

T-1699-83

Kruger Inc., Gene H. Kruger and Joseph Kruger II (Applicants)

v.

Minister of National Revenue, Canada, Gérard LeBlond, Director, Special Investigations Division of the Department of National Revenue, Taxation, and Raymond Galimi, Special Investigator under the Income Tax Act (Respondents)

and

Attorney General for Canada, Kol Inc., Ledair Inc., Coopers & Lybrand, Chartered Accountants, Villor Consultants Inc., Victor Gold and Co., Clarkson, Tetrault, Lawyers, and Lavery, O'Brien, Lawyers, Phillips, Vineberg, Lawyers (Mis-en-cause)

Trial Division, Dubé J.—Ottawa, July 28 and 29, 1983.

Constitutional law — Charter of Rights — Legal rights — Motion to quash search-and-seizure authorization issued by Minister pursuant to s. 231(4) Income Tax Act — Minister having reasonable and probable grounds to believe Act violated re applicants' residency but Minister's authorization and judge's approval being for "any violation" of Act and Regulations — Authorization an administrative, executive decision not required to be made on judicial basis, but Minister obliged to act fairly — Most leading search-and-seizure decisions pre-dating Constitution Act, 1982 — Authorization violating Charter s. 8 proscription of unreasonable search and seizure because not limited to particular violations alleged — Fishing expedition unnecessary and not allowed — Authorization quashed and seized documents to be surrendered to Court administration pending appeal — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231(4) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 8, 24 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Income tax — Powers of Minister — Charter of Rights — Motion to quash search-and-seizure authorization issued by Minister pursuant to s. 231(4) of Income Tax Act — Minister having reasonable and probable grounds to believe Act violated re applicants' residency but authorization for "any violation" of Act and Regulations contravening Charter s. 8 proscription of unreasonable search and seizure because not limited to particular violations alleged — Fishing expedition unnecessary and not allowed — Authorization quashed and seized documents to be surrendered to Court administration

Kruger Inc., Gene H. Kruger et Joseph Kruger II (requérants)

a c.

Ministre du Revenu national du Canada, Gérard LeBlond, Directeur, Division des enquêtes spéciales du ministère du Revenu national, Impôt, Raymond Galimi, enquêteur spécial nommé en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu (intimés)

et

Procureur général du Canada, Kol Inc., Ledair Inc., Coopers & Lybrand, comptables agréés, Villor Consultants Inc., Victor Gold and Co., Clarkson, Tetrault, avocats, et Lavery, O'Brien, avocats, Phillips, Vineberg, avocats (mis-en-cause)

d

Division de première instance, juge Dubé—Ottawa, 28 et 29 juillet 1983.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Garanties juridiques — Requête en annulation de l'autorisation délivrée par le Ministre en vertu de l'art. 231(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu et permettant des recherches et une saisie — Le Ministre avait des motifs raisonnables pour croire que la Loi avait été violée relativement à la résidence des requérants, mais l'autorisation du Ministre et l'agrément du juge visaient «toute infraction» à la Loi et au Règlement — L'autorisation est une décision administrative qui n'est pas soumise à un processus judiciaire, mais le Ministre a l'obligation d'agir équitablement — La plupart des décisions importantes sur les fouilles, les perquisitions et les saisies ont été rendues avant la promulgation de la Loi constitutionnelle de 1982 — L'autorisation viole l'art. 8 de la Charte, qui interdit les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, parce qu'elle ne se limite pas aux infractions spécifiques qui auraient été commises — Recherche à l'aveuglette inutile et repoussée — L'autorisation est annulée et les documents saisis doivent être confiés à la garde de l'administration de la Cour en attendant l'appel — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 231(4) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 8, 24 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18.

Impôt sur le revenu — Pouvoirs du Ministre — Charte des droits — Requête en annulation de l'autorisation délivrée par le Ministre en vertu de l'art. 231(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu et permettant des recherches et une saisie — Le Ministre avait des motifs raisonnables pour croire que des infractions à la Loi, relativement à la résidence des requérants, avaient été commises, mais l'autorisation visant «toute infraction» à la Loi et au Règlement viole l'art. 8 de la Charte, qui interdit les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, parce qu'elle ne se limite pas aux infractions spécifiques qui

pending appeal — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231(4) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 8.

auraient été commises — Recherche à l'aveuglette inutile et repoussée — L'autorisation est annulée et les documents saisis doivent être confiés à la garde de l'administration de la Cour en attendant l'appel — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 231(4) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 8.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand, [1979] 1 S.C.R. 495; 92 D.L.R. (3d) 1; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [1978] 2 F.C. 642; 78 DTC 6050 (C.A.); *Thomson Newspapers Ltd. et al. v. Hunter, Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act et al.* (1983), 73 C.P.R. (2d) 67 (F.C.T.D.).

COUNSEL:

B. J. Pateras, Q.C. and *J. Greenstein, Q.C.* for applicants.

W. Lefebvre, Q.C. and *J. Coté* for respondents.

No one appeared for any of the mis-en-cause.

SOLICITORS:

Pateras & Iezzoni, Montreal, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

DUBÉ J.: Upon a motion made by counsel on behalf of the Applicants to the presiding Judge of this Honourable Court for:

(1) An Order pursuant to Rules 320 and 321 abridging the time for filing and service of this motion; and

(2) An Order pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* and section 24 of the *Constitution Act, 1982*:

(a) quashing the authorization pursuant to section 231(4) of the *Income Tax Act*, (S.C. 1970-71-72, c. 63, as amended) dated July 8, 1983, signed by respondent Gérard LeBlond authorizing search and seizure of the premises described therein;

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495; 92 D.L.R. (3d) 1; *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [1978] 2 C.F. 642; 78 DTC 6050 (C.A.); *Thomson Newspapers Ltd. et autres. c. Hunter, directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et autres* (1983), 73 C.P.R. (2d) 67 (C.F. 1^{re} inst.).

AVOCATS:

B. J. Pateras, c.r. et *J. Greenstein, c.r.*, pour les requérants.

W. Lefebvre, c.r. et *J. Coté* pour les intimés.

Personne n'a comparu pour les mis-en-cause.

PROCUREURS:

Pateras & Iezzoni, Montréal, pour les requérants.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE DUBÉ: Sur requête introduite par l'avocat des requérants devant le juge président cette Cour et tendant à l'obtention:

(1) en vertu des Règles 320 et 321, d'une ordonnance prescrivant la réduction du délai de dépôt de l'avis de cette requête; et

(2) en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, d'une ordonnance:

a) infirmant l'autorisation signée le 8 juillet 1983 par l'intimé Gérard LeBlond en vertu du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (S.C. 1970-71-72, chap. 63, modifiée) et qui permet des recherches et une saisie dans les locaux y décrits;

ON THE GROUNDS THAT

i) Section 231(4) of the *Income Tax Act* is inconsistent with Section 8 of the *Constitution Act, 1982* and of no force or effect;

ii) The said authorization is inconsistent with Section 8 of the *Constitution Act, 1982* and of no force or effect;

iii) The said authorization is illegal, irregular, null and void; and

iv) The search, seizure, removal and possession of the seized effects as executed by the Respondents and/or their representatives is unreasonable, illegal, irregular, null and void.

(b) AND CONSEQUENTLY ordering the return to Applicants and to all of the mis-en-cause described in the said authorization all seized effects, as well as any copies and extracts thereof, removed pursuant to said authorization, and to place in sealed envelopes or containers any notes, précis or other descriptions of the effects taken or seized by the Respondents or their representatives, without copies thereof being kept by Respondents, and deliver these into the custody of the District Administrator of the Federal Court at the Palais de Justice, 1 Notre-Dame Street, Montreal, Quebec.

(3) Such other order as may seem just in the circumstances including the order to restrain Respondents from having access to or using the seized effects pending an appeal by Respondents from a decision of this Honourable Court maintaining Applicants' Motion.

REASONS FOR ORDER

The applicants seek an order from this Court under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], quashing the authorization pursuant to subsection 231(4) of the *Income Tax Act* [R.S.C. 1952, c. 148 (as am. by S.C. 1970-71-72, c. 63)] for search and seizure of the applicants' documents on the grounds that the subsection and the authorization are inconsistent with section 8 of the [*Canadian Charter of Rights*

AUX MOTIFS:

(i) Que l'article 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* va à l'encontre de l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qu'il est donc nul et de nul effet;

(ii) que ladite autorisation est incompatible avec l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qu'elle n'est donc pas valable;

(iii) que ladite autorisation est illégale, irrégulière, nulle et non avenue; et

(iv) que les recherches, la saisie, la prise et la possession des biens saisis qu'ont effectuées les intimés et leurs représentants sont abusives, illégales, irrégulières et nulles.

b) ET, PAR CONSÉQUENT, enjoignant la remise, aux requérants et à tous les mis-en-cause mentionnés dans ladite autorisation, de tous les documents saisis, ainsi que de toutes les copies et de tous les extraits de ceux-ci, pris en vertu de ladite autorisation, ainsi que le placement dans des enveloppes ou contenants scellés de toutes notes, de tous résumés ou de toute autre description des documents pris ou saisis par les intimés ou leurs représentants, sans que les intimés en conservent les copies, et prescrivant leur remise à l'Administrateur de district de la Cour fédérale au Palais de Justice, 1, rue Notre-Dame, Montréal (Québec).

(3) de toute autre ordonnance qui semble justifiée dans les circonstances, notamment une ordonnance empêchant les intimés d'avoir accès aux effets saisis ou d'en faire usage en attendant un appel formé par les intimés contre une décision de cette Cour accueillant la requête des requérants.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

Les requérants se fondent sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] pour demander à la Cour de rendre une ordonnance qui infirmerait l'autorisation donnée en vertu du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.R.C. 1952, chap. 148 (mod. par S.C. 1970-71-72, chap. 63)] et permettant des recherches et la saisie des documents des requérants au motif que ce paragraphe et cette autorisa-

and Freedoms, being Part I of the] *Constitution Act, 1982*, [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982*, c. 11 (U.K.)]. The two provisions read as follows:

231. ...

(4) Where the Minister has reasonable and probable grounds to believe that a violation of this Act or a regulation has been committed or is likely to be committed, he may, with the approval of a judge of a superior or county court, which approval the judge is hereby empowered to give on *ex parte* application, authorize in writing any officer of the Department of National Revenue, together with such members of the Royal Canadian Mounted Police or other peace officers as he calls on to assist him and such other persons as may be named therein, to enter and search, if necessary by force, any building, receptacle or place for documents, books, records, papers or things that may afford evidence as to the violation of any provision of this Act or a regulation and to seize and take away any such documents, books, records, papers or things and retain them until they are produced in any court proceedings.

8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

It is common ground that the Minister had reasonable and probable grounds to believe that violations of the Act, in relation with the residency of the applicants, had been committed, but the Minister's application, the authorization and the approval of the judge of the Quebec Superior Court were for "any violation" of the Act and the Regulations.

Counsel for the applicants made it quite clear at the outset that he is attacking the authorization (signed by Gérard LeBlond, Director, Special Investigations Division) and not the approval of the judge.

Such an authorization is an administrative and executive decision not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis (*The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [[1979] 1 S.C.R. 495]; 92 D.L.R. (3d) 1). There is, however, a duty on the part of the Minister to act fairly (*Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602).

Counsel for both parties canvassed the leading decisions on search and seizure, most of them dating from before the proclamation of the *Constitution Act, 1982*. In my view, the authorization

tion vont à l'encontre de l'article 8 de la [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la] *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982*, chap. 11 (R.-U.)]. Ces deux dispositions sont ainsi rédigées:

231. ...

(4) Lorsque le Ministre a des motifs raisonnables pour croire qu'une infraction à cette loi ou à un règlement a été commise ou sera probablement commise, il peut, avec l'agrément d'un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté, agrément que le juge est investi par ce paragraphe du pouvoir de donner sur la présentation d'une demande *ex parte*, autoriser par écrit tout fonctionnaire du ministère du Revenu national ainsi que tout membre de la Gendarmerie royale du Canada ou tout autre agent de la paix à l'assistance desquels il fait appel et toute autre personne qui peut y être nommée, à entrer et à chercher, usant de la force s'il le faut, dans tout bâtiment, contenant ou endroit en vue de découvrir les documents, livres, registres, pièces ou choses qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction de toute disposition de la présente loi ou d'un règlement et à saisir et à emporter ces documents, livres, registres, pièces ou choses et à les retenir jusqu'à ce qu'ils soient produits devant la cour.

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

Il est reconnu que le Ministre avait des motifs raisonnables pour croire que des infractions à la Loi, relativement à la résidence des requérants, avaient été commises, mais la demande du Ministre, l'autorisation et l'agrément du juge de la Cour supérieure du Québec visaient [TRADUCTION] «toute infraction» à la Loi et au Règlement.

L'avocat des requérants a précisé au début qu'il attaquait l'autorisation (signée par Gérard LeBlond, Directeur, Division des enquêtes spéciales) et non l'agrément du juge.

Une telle décision est une décision administrative qui n'est pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire (*Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [[1979] 1 R.C.S. 495]; 92 D.L.R. (3d) 1). Le Ministre a toutefois l'obligation d'agir équitablement (*Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602).

Les avocats des deux parties ont examiné minutieusement les décisions importantes sur les fouilles, les perquisitions et les saisies, la plupart d'entre elles ayant été rendues avant la promulgation

under attack violates section 8 of the *Constitution Act*, in that it constitutes unreasonable search and seizure. I find it unreasonable because it is not limited to the particular violations allegedly committed. It is a blanket order covering the violation of any provision of the Act. In my view, such a fishing expedition is not necessary and ought not to be allowed. It constitutes unreasonable search and seizure.¹ I find sustenance for my view in the recent decision of my brother Collier J. in *Thomson Newspapers Ltd. et al. v. Hunter, Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act et al.* [(1983), 73 C.P.R. (2d) 67 (F.C.T.D.)], dealing with a parallel authorization under the *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23].

de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À mon avis, l'autorisation contestée viole l'article 8 de la *Loi constitutionnelle*, parce qu'elle constitue une fouille, une perquisition et une saisie abusives. Je la trouve abusive parce qu'elle ne se limite pas aux infractions spécifiques qui auraient été commises. Il s'agit d'un ordre d'une portée générale visant la violation de toute disposition de la Loi. À mon sens, une telle recherche à l'aveuglette n'est pas nécessaire et n'aurait pas dû être accordée. Elle constitue une fouille, une perquisition et une saisie abusives¹. J'estime que la décision rendue récemment, le 6 juillet 1983, par mon collègue le juge Collier dans l'affaire *Thomson Newspapers Ltd. et autres c. Hunter, directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et autres* [(1983), 73 C.P.R. (2d) 67 (C.F. 1^{re} inst.)] et portant sur une autorisation analogue donnée en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, chap. C-23] vient appuyer mon point de vue.

ORDER

1. The authorization of Gérard LeBlond dated July 8, 1983 is quashed.
2. The costs of this motion go to the applicants.
3. Pending any appeal of this decision, all documents seized shall be delivered into the custody of the District Administrator of the Federal Court, Palais de Justice, Montreal, Quebec, unless counsel for both parties agree to a more convenient disposal of the documents pending the final judicial disposition of the matter.

¹ In *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [[1978] 2 F.C. 642]; 78 DTC 6050, the Federal Court of Appeal held that the authorization pursuant to subsection 231(4) could only authorize the seizure of documents pertaining to the offence set out in the affidavit in support of the application. (The decision was reversed on other grounds by the Supreme Court of Canada: [*The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495].)

ORDONNANCE

1. L'autorisation donnée par Gérard LeBlond le 8 juillet 1983 est annulée.
2. Les dépens de cette requête sont adjugés aux requérants.
3. En attendant tout appel formé contre cette décision, tous les documents saisis doivent être confiés à la garde de l'Administrateur de district de la Cour fédérale, au Palais de Justice de Montréal (Québec), à moins que les avocats des parties ne conviennent d'une disposition plus commode des documents jusqu'à ce qu'il ait définitivement été statué sur l'affaire.

¹ Dans *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [[1978] 2 C.F. 642]; 78 DTC 6050, la Cour d'appel fédérale a jugé que l'autorisation donnée en vertu du paragraphe 231(4) ne pouvait permettre que la saisie de documents relatifs à l'infraction mentionnée dans l'affidavit qui avait été déposé à l'appui de la demande. (Cette décision a été cassée, pour d'autres motifs, par la Cour suprême du Canada: [*Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495].)