

A-1153-83

A-1153-83

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* (*Appellants*)

v.

Kruger Inc., Gene H. Kruger and Joseph Kruger II (*Respondents*)

and

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

Court of Appeal, Pratte, Ryan and Marceau JJ.—Montreal, May 30 and 31; Ottawa, August 30, 1984.

*Constitutional law — Charter of Rights — Search or seizure — Trial Judge quashing authorization to search and seize under s. 231(4) of Income Tax Act on ground authorization violated s. 8 of Charter — Authorization permitting search for and seizure of evidence as to violation of any provision of Act — S. 8 guarantee of right to be secure against unreasonable search and seizure more than prohibition against unreasonable searches and seizures — S. 8 offended by power of search and seizure so wide — Individual without protection against unreasonable searches and seizures — Statute authorizing searches without warrants offending s. 8 — S. 231(4) violating s. 8 of Charter in giving general power of search and seizure simply because offence committed under Act — American precedents on Fourth Amendment to United States Constitution not reliable, since second clause in Fourth Amendment having no counterpart in s. 8 — S. 1 of Charter not limiting s. 8 guarantee so as to validate s. 231(4) because Minister's power not "demonstrably justified in a free and democratic society" — 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. 1, 8 — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231(4),(5).*

*Income tax — Seizures — Minister's authorization permitting search for and seizure of evidence as to violation of any provision of the Act not exceeding power under s. 231(4) of Act — In re Collavino Brothers Construction Company Limited*

Ministre du Revenu national du Canada, Gérard LeBlond, directeur de la division des Enquêtes spéciales du ministère du Revenu national, Impôt, et Raymond Galimi, enquêteur spécial aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (*appelants*)

c.

Kruger Inc., Gene H. Kruger et Joseph Kruger II (*intimés*)

et

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

Cour d'appel, juges Pratte, Ryan et Marceau—Montréal, 30 et 31 mai; Ottawa, 30 août 1984.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies — Le juge de première instance a annulé une autorisation permettant des recherches et une saisie, accordée en vertu de l'art. 231(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu, pour le motif que ladite autorisation violait l'art. 8 de la Charte — L'autorisation permettait la recherche et la saisie de preuves relatives à la violation de toute disposition de la Loi — L'art. 8 est plus une garantie du droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives qu'une interdiction de procéder à des fouilles, des perquisitions et des saisies abusives — Un pouvoir de fouille, de perquisition et de saisie si étendu qu'il laisse l'individu sans protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives viole l'art. 8 — Une loi autorisant des fouilles et des perquisitions sans mandat contrevient à l'art. 8 — L'art. 231(4) contrevient à l'art. 8 de la Charte parce qu'il confère un pouvoir général de perquisition et de saisie pour la simple raison qu'une infraction à la Loi a été commise — On ne peut invoquer les précédents américains traitant du Quatrième Amendement de la Constitution des États-Unis étant donné que l'art. 8 n'est pas l'équivalent de la deuxième clause dudit Amendement — L'art. 1 de la Charte ne limite pas le droit garanti à l'art. 8 de manière à valider le paragraphe 231(4) parce que le pouvoir conféré au Ministre n'a pas «une justification qui peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique» — 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. 1, 8 — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 231(4),(5).*

*Impôt sur le revenu — Saisies — L'autorisation par laquelle le Ministre a permis la recherche et la saisie de preuves relatives à la violation de toute disposition de la Loi n'excédait pas le pouvoir qui lui est conféré par l'art. 231(4) de*

wherein s. 231(4) held to authorize search for evidence of violation of provisions reasonably believed to have been contravened, not followed — Proper interpretation of s. 231(4) being that Minister may authorize search for and seizure of evidence relating to any violation of Act once having reasonable grounds to believe violation of Act committed — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 231(4),(5), 239 — Income Tax Regulations, C.R.C., c. 945, s. 900(5) (as am. by SOR/80-837, s. 1).

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Minister's authorization under s. 231(4) of Income Tax Act subject to challenge by certiorari — Exercise of Minister's power under s. 231(4) purely administrative act — Authorization cannot be challenged for violation of principles of natural justice or for lack of procedural fairness — Certiorari may issue on other grounds such as lack of jurisdiction and error of law on face of record irrespective of judicial or administrative character of decision — Authorization subject to certiorari notwithstanding not effective until approved by judge — Attack on Minister's authorization not constituting collateral or indirect attack on Judge's approval — Challenge to Minister's authorization in spite of Judge's approval — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231(4),(5) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.

This is an appeal from a Trial judgment quashing an "authorization" to search and seize given pursuant to subsection 231(4) of the *Income Tax Act* on the ground that the authorization violated section 8 of the Charter. The search and seizure were found to be unreasonable because they were not limited to evidence relating to the particular offences allegedly committed by the respondents. Subsection 231(4) provides that where the Minister has reasonable and probable grounds to believe that a violation of the Act has been committed, he may with the approval of a judge of a superior court, authorize a search for and seizure of evidence as to the violation of any provision of the Act. The authorization was couched in the very terms of subsection 231(4). The appellants say that the authorization could not be challenged by *certiorari* and that the authorization was validly made pursuant to a valid statutory provision. The appellants argue that the issuance of *certiorari* was precluded because the exercise of the Minister's power under subsection 231(4) is a purely administrative act which is not subject to the rules of natural justice nor to those of procedural fairness. Secondly, a minister's authorization under subsection 231(4) cannot be attacked by *certiorari* because it is devoid of any legal effect as long as it had not been approved by a judge and does not "determine questions affecting the rights of subjects". Finally, the appellants submit that an attack on the authorization was an indirect attack on the Judge's approval which could not be challenged directly by *certiorari*. On the second ground of appeal, the appellants argue that the authorization did not exceed the Minister's powers and that subsection 231(4) does not contravene section 8 of the Charter.

la Loi — La Cour n'a pas suivi l'arrêt *In re Collavino Brothers Construction Limited* où il a été jugé que l'art. 231(4) autorise la recherche de preuves relatives à la violation de dispositions auxquelles on croit, pour des motifs raisonnables, qu'il a été contrevenu — L'interprétation appropriée de l'art. 231(4) est que le Ministre peut autoriser la recherche et la saisie de preuves relatives à toute infraction à la Loi une fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi a été commise — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 231(4),(5), 239 — Règlement de l'impôt sur le revenu, C.R.C., chap. 945, art. 900(5) (mod. par DORS/80-837, art. 1).

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — L'autorisation du Ministre accordée en vertu de l'art. 231(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu peut faire l'objet d'un certiorari — L'exercice du pouvoir conféré au Ministre par l'art. 231(4) est un acte purement administratif — L'autorisation ne peut être contestée ni pour violation des principes de la justice naturelle ni pour manque d'équité dans les procédures — Il peut y avoir lieu à certiorari pour d'autres motifs qui ne tiennent pas compte du caractère judiciaire ou administratif de la décision, comme le défaut de compétence et l'erreur de droit manifeste au dossier — L'autorisation peut faire l'objet d'un certiorari même si elle n'est pas exécutoire tant qu'elle n'a pas été approuvée par un juge — La contestation de l'autorisation du Ministre ne constitue pas une contestation subsidiaire ou indirecte de l'approbation du juge — Contestation de l'autorisation du Ministre malgré l'approbation du juge — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 231(4),(5) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Appel est interjeté du jugement par lequel la Division de première instance a annulé une «autorisation», accordée en vertu du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et permettant des recherches et une saisie, pour le motif que ladite autorisation violait l'article 8 de la Charte. La perquisition et la saisie ont été jugées abusives parce qu'elles ne se limitaient pas aux preuves relatives aux infractions spécifiques qui auraient été commises par les intimés. Le paragraphe 231(4) prévoit que lorsque le Ministre a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction à la Loi a été commise, il peut, avec l'approbation d'un juge d'une cour supérieure, autoriser la recherche et la saisie de preuves se rapportant à la violation de toute disposition de la Loi. L'autorisation a été rédigée dans les termes mêmes du paragraphe 231(4). Les appelants affirment que l'autorisation ne pouvait être contestée par voie de *certiorari* et que ladite autorisation était valide et a été donnée en vertu d'une disposition législative valide. Les appelants soutiennent que le fait que l'exercice du pouvoir conféré au Ministre par le paragraphe 231(4) est un acte purement administratif qui n'est pas soumis aux règles de la justice naturelle ni à celles de l'équité dans les procédures empêchait la délivrance d'un *certiorari*. Ils allèguent également qu'une autorisation accordée par un ministre en vertu du paragraphe 231(4) ne peut être contestée par voie de *certiorari* parce que ladite autorisation n'a aucun effet juridique tant et aussi longtemps qu'elle n'a pas été approuvée par un juge et parce qu'elle ne «tranche pas des questions touchant les droits des personnes». Finalement, les appelants font valoir que la contestation de l'autorisation constituait une contestation indirecte de l'approbation du juge qui ne pouvait être contestée

*Held* (Marceau J. dissenting): the appeal should be dismissed.

*Per* Pratte J. (Ryan J. concurring): There is no merit in the appellants' first contention that the authorization could not be challenged by *certiorari*. The power of the Minister under subsection 231(4) is purely administrative and the exercise of that power is not subject to rules of procedural fairness. The authorization cannot be challenged for violation of the principles of natural justice or for lack of procedural fairness. It does not follow that *certiorari* may never issue in respect of the exercise of that power. It may issue on other grounds irrespective of the judicial or administrative character of the decision, namely lack of jurisdiction and error of law on the face of the record.

Many precedents support the proposition that an order made by an authority may be subject to *certiorari* in spite of the fact that such an order does not take effect until confirmed or approved by another authority.

The answer to the argument that a decision which cannot be challenged directly by *certiorari* cannot be challenged indirectly is that the attack on the Minister's authorization does not constitute a collateral or indirect attack on the Superior Court Judge's approval. The respondents challenge the validity of the authorization to search and seize. The authorization was approved by a Superior Court Judge, not given by him. In challenging the authorization given by the Minister on jurisdictional grounds, the respondents merely assert that in spite of the approval and independent of it, the authorization is a nullity because the Minister did not have the power to give it.

The authorization did not exceed the powers conferred on the Minister by subsection 231(4). The respondents rely on *In re Collavino Brothers Construction Company Limited* to support the contention that subsection 231(4) does not empower the Minister to authorize such a wide search, but merely to authorize a search for and seizure of evidence as to the violation of those provisions which, according to the reasonable opinion of the Minister, were contravened by the taxpayer. Both the Ontario and Alberta Courts of Appeal have refused to follow the Federal Court of Appeal decision in *Collavino* for good reasons. The natural and only possible meaning of subsection 231(4) is that once the Minister has reasonable grounds to believe that a violation of the Act has been committed, he may authorize a search for and seizure of evidence relating not only to that violation but also to the violation of any provision of the Act. The decision in *Collavino* should not be followed.

Subsection 231(4) contravenes section 8 of the Charter in so far as it confers on the Minister the power to authorize a general search and seizure relating to violation of any of the provisions of the Act where he has reasonable grounds to

directement par voie de *certiorari*. Les appelants soutiennent dans leur deuxième moyen d'appel que l'autorisation n'excédait pas les pouvoirs conférés au Ministre et que le paragraphe 231(4) ne contrevient pas à l'article 8 de la Charte.

*Arrêt* (le juge Marceau dissident): l'appel devrait être rejeté.

Le juge Pratte (avec l'appui du juge Ryan): Le premier argument des appelants voulant que l'autorisation ne pouvait être contestée par voie de *certiorari* est sans fondement. Le pouvoir conféré au Ministre par le paragraphe 231(4) est purement administratif et l'exercice dudit pouvoir n'est pas assujéti aux règles de l'équité procédurale. L'autorisation ne peut être contestée ni pour violation des principes de la justice naturelle ni pour manque d'équité dans les procédures. Il n'en résulte pas qu'il n'est jamais possible de lancer un *certiorari* lorsqu'il s'agit de l'exercice dudit pouvoir. Il peut y avoir lieu à *certiorari* pour d'autres motifs qui ne tiennent pas compte du caractère judiciaire ou administratif de la décision, c'est-à-dire le défaut de compétence et l'erreur de droit manifeste au dossier.

Il existe de nombreux précédents appuyant la proposition voulant qu'une ordonnance rendue par une autorité peut faire l'objet d'un *certiorari* malgré le fait qu'une telle ordonnance n'entre en vigueur qu'une fois qu'elle a été confirmée ou approuvée par une autre autorité.

La réponse à l'argument suivant lequel une décision qui ne peut être contestée directement par voie de *certiorari* ne peut faire l'objet d'une contestation indirecte est que la contestation de l'autorisation du Ministre ne constitue pas une contestation subsidiaire ou indirecte de l'approbation du juge de la Cour supérieure. Les intimés contestent la validité de l'autorisation permettant les recherches et la saisie. Un juge de la Cour supérieure a approuvé ladite autorisation, mais ne l'a pas donnée. En contestant l'autorisation du Ministre en se fondant sur des motifs de compétence, les intimés font simplement valoir que, malgré l'approbation et indépendamment de celle-ci, l'autorisation est nulle parce que le Ministre n'était pas habilité à la donner.

L'autorisation donnée n'excédait pas les pouvoirs conférés au Ministre par le paragraphe 231(4). Les intimés invoquent l'arrêt *In re Collavino Brothers Construction Company Limited* à l'appui de leur argument voulant que le paragraphe 231(4) n'habilite pas le Ministre à autoriser des recherches aussi étendues, mais simplement la recherche et la saisie de preuves au sujet de l'infraction à des dispositions auxquelles, selon l'opinion raisonnable du Ministre, le contribuable a contrevenu. La Cour d'appel de l'Ontario et la Cour d'appel de l'Alberta ont toutes les deux refusé, pour de bonnes raisons, de suivre la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Collavino*. L'interprétation normale et la seule interprétation possible du paragraphe 231(4) est que, une fois que le Ministre a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi a été commise, il peut autoriser la recherche et la saisie de preuves relatives non seulement à cette infraction, mais à la violation de toute disposition de la Loi. Il ne faut donc pas suivre la décision rendue dans l'arrêt *Collavino*.

Le paragraphe 231(4) contrevient à l'article 8 de la Charte dans la mesure où il confère au Ministre le pouvoir d'autoriser des recherches et une saisie sans restriction relativement à la violation de toute disposition de la Loi lorsqu'il a des motifs

believe that one offence has been committed. Although there is a similarity between the language of section 8 and the first clause of the Fourth Amendment to the United States Constitution, it would be dangerous to rely on American precedents since the second clause of the Fourth Amendment, which has no counterpart in the Charter, has greatly influenced American decisions. Section 8 goes further than merely prohibiting unreasonable searches and seizures and guarantees the right to be secure against unreasonable search and seizure. Section 8 will be offended by a statute conferring on an authority so wide a power of search and seizure that it leaves the individual without any protection against unreasonable searches and seizures. A statute authorizing searches without warrants offends section 8 because it deprives the individual of the protection that normally results from the warrant requirement. Subsection 231(4) does not contravene the Charter in so far as it gives the Minister when he has valid grounds for believing that an offence has been committed, the power to authorize a search and seizure in respect of that offence. However, the fact that a taxpayer has committed an offence under the Act does not afford sufficient justification for the general power of search and seizure conferred by subsection 231(4).

Section 1 of the Charter does not limit the right guaranteed by section 8 so as to validate subsection 231(4) because the power conferred on the Minister is not "demonstrably justified in a free and democratic society".

*Per Marceau J. (dissenting):* The authorization did not violate section 8 of the Charter. Section 8 dictates a standard of reasonableness which requires a balancing of the right of the individual to privacy as opposed to the need that the laws of the land be properly enforced.

"The right to be secure against" unreasonable searches and seizures gives an individual the possibility of complaining not only of the actual carrying out of an unreasonable search or seizure but also of the mere fact that he is in danger of being the subject of such an illegal invasion of his privacy. To conform with the constitutional requirement, any statute authorizing searches and seizures in certain circumstances must provide for adequate protection against unreasonable ones; it must subject the exercise of the power conferred to limitations and conditions sufficient to constitute adequate safeguards. It means that the possibilities of failures must not be so great and fraught with consequences so deplorable as to outweigh the social advantages that may be derived from the existence of the power. A balancing involving many factors particular to each statute will have to be made.

Section 1 does not affect the interpretation of section 8. An "unreasonable" search or seizure cannot become "reasonable" under section 1. It cannot be "justified in a free and democratic society" to let the individual be subject to an unreasonable search or seizure without giving him redress.

raisonnables de croire qu'une infraction particulière a été commise. Même s'il existe une ressemblance entre le libellé de l'article 8 et celui de la première clause du Quatrième Amendement de la Constitution des États-Unis, il serait dangereux d'invoquer des précédents américains étant donné que la deuxième clause du Quatrième Amendement, qui n'a pas d'équivalent dans la Charte, a grandement influencé les décisions rendues aux États-Unis. L'article 8 n'interdit pas simplement les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives; il va plus loin et garantit le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Une loi conférant à une autorité un pouvoir de fouille, de perquisition et de saisie si étendu qu'il laisse l'individu sans protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives violera l'article 8. Une loi autorisant des fouilles ou des perquisitions sans mandat contrevient à l'article 8 parce qu'elle prive l'individu de la protection qui découle normalement de l'obligation de détenir un mandat. Le paragraphe 231(4) ne contrevient pas à la Charte dans la mesure où il donne au Ministre, lorsqu'il a des motifs valables de croire qu'une infraction a été commise, le pouvoir d'autoriser des recherches et une saisie relativement à cette infraction. Cependant, le fait qu'un contribuable ait commis une infraction à la Loi ne constitue pas une justification suffisante du pouvoir général de perquisition et de saisie conféré par le paragraphe 231(4).

L'article 1 de la Charte ne limite pas le droit garanti par l'article 8 de manière à valider le paragraphe 231(4) parce que le pouvoir qui y est conféré au Ministre n'a pas «une justification qui peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Le juge Marceau (dissident): L'autorisation ne contrevient pas à l'article 8 de la Charte. L'article 8 fixe une norme, celle du raisonnable, qui exige le maintien d'un équilibre entre le droit d'un individu à la vie privée et le besoin d'assurer que les lois du pays sont obéies.

«Le droit d'être protégé contre» les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives donne à un individu la possibilité de porter plainte non seulement parce qu'une fouille, une perquisition ou une saisie abusive a été effectuée, mais aussi parce qu'il est simplement en danger de subir une telle incursion illégale dans sa vie privée. Pour satisfaire aux exigences constitutionnelles, tout texte de loi autorisant des fouilles, des perquisitions et des saisies dans certaines circonstances doit prévoir une protection adéquate contre celles qui seraient abusives; il doit assujettir l'exercice du pouvoir conféré à des restrictions et des conditions suffisantes pour constituer des garanties adéquates. Cela signifie que les possibilités d'exercice abusif du pouvoir ne doivent pas être si nombreuses et si lourdes de conséquences ni si regrettables, qu'elles l'emportent sur les avantages qui peuvent découler pour la société de l'existence de ce pouvoir. Il faudra mettre en balance les divers éléments particuliers à chaque texte de loi.

L'article 1 n'a aucun effet sur l'interprétation de l'article 8. Une fouille, une perquisition ou une saisie «abusives» ne peut devenir «raisonnable» en vertu de l'article 1. Il ne peut exister de «justification [...] dans le cadre d'une société libre et démocratique» au fait de permettre que l'individu puisse faire l'objet d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie abusive sans lui accorder de recours.

Although the authorization may give rise to one, it is not a search and seizure. The assertion is that an authorization to search and seize, issued in conformity with and in the terms of subsection 231(4) of the *Income Tax Act*, contravenes the right of the taxpayer to be secure against unreasonable search and seizure, because the search and seizure so authorized may extend to incriminating documents not related to the violations known to have been committed by the taxpayer. The validity of this general proposition must be verified by balancing the two competing interests involved. All factors being considered, the interest that may be served by the existence of the power, ultimately the very integrity of the tax system, outweighs the value the community as a whole may attach to the safeguard of the privacy that an individual suspected of dishonesty may expect in respect of his books, records and documents. The very partial invasion of privacy is justified in the context in which it is imposed. The remote possibilities of abuse, given the requirement that a judge give his approval, are not so consequential and socially unacceptable, so susceptible of causing irreparable injury, that to avoid them the Minister should be deprived of a tool that may be the only one available to enforce the law.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *In Re M.N.R. v. Parioian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (Ont. C.A.); *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97 (Alta. C.A.).

##### NOT FOLLOWED:

*In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [1978] 2 F.C. 642; 78 DTC 6050 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Goodman v. Rompkey et al.*, [1982] 1 S.C.R. 589; *The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; 92 D.L.R. (3d) 1; *Rex v. Electricity Commissioners*, [1924] 1 K.B. 171 (C.A.); *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594; [1984] 1 W.W.R. 481; *R. v. Rao* (1984), 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1 (C.A.); *Équipements Rocbec Inc. et al. v. Minister of National Revenue*, [1982] 1 S.C.R. 605; 82 DTC 6174; *Kelly Douglas and Company Limited v. The Queen et al.* (1981), DTC 6036 (B.C.S.C.); *Burnac Corporation Limited, et al. v. Minister of National Revenue*, [1978] 2 F.C. 269; [1977] CTC 593 (T.D.); *Bathville Corp. Ltd. et al. v. Atkinson et al.* (1964), 64 DTC 5330 (Ont. C.A.).

##### COUNSEL:

*Wilfred Lefebvre, Q.C., Jacques Côté and Carole Bonhomme* pour appellants.

Même si l'autorisation peut donner lieu à une fouille et à une saisie, elle ne constitue pas une fouille et une saisie. L'allégation porte qu'une autorisation d'effectuer des recherches et une saisie, émise conformément au paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, viole le droit du contribuable visé à être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives parce que les recherches et la saisie ainsi autorisées peuvent s'étendre à des documents incriminants qui n'ont aucun rapport avec les violations qu'on sait avoir été commises par le contribuable. La validité de cette proposition générale doit être vérifiée en mettant en balance les deux intérêts opposés en cause. Une fois tous les éléments considérés, on constate que l'intérêt qui peut être servi par l'existence de ce pouvoir, soit ultimement l'intégrité du système fiscal, l'emporte sur la valeur que l'ensemble de la collectivité peut attacher à la protection contre les indiscretions à laquelle un contribuable soupçonné de malhonnêteté peut s'attendre en ce qui concerne ses livres, ses registres et ses documents. L'incursion partielle dans sa vie privée est justifiée compte tenu du contexte dans lequel elle a lieu. Étant donné l'obligation d'obtenir l'approbation d'un juge, les possibilités d'abus ne sont pas si lourdes de conséquences, si susceptibles de causer un préjudice irréparable que, pour les éviter, il faille priver complètement le Ministre d'un outil qui peut être le seul disponible pour assurer le respect de la loi.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *In Re M.N.R. v. Parioian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (C.A. Ont.); *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97 (C.A. Alb.).

##### DÉCISION ÉCARTÉE:

*In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [1978] 2 C.F. 642; 78 DTC 6050 (C.A.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Goodman c. Rompkey et autre*, [1982] 1 R.C.S. 589; *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; 92 D.L.R. (3d) 1; *Rex v. Electricity Commissioners*, [1924] 1 K.B. 171 (C.A.); *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594; [1984] 1 W.W.R. 481; *R. v. Rao* (1984), 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1 (C.A.); *Équipements Rocbec Inc. et autres c. Ministre du Revenu national*, [1982] 1 R.C.S. 605; 82 DTC 6174; *Kelly Douglas and Company Limited v. The Queen et al.* (1981), 82 DTC 6036 (C.S.C.-B.); *Burnac Corporation Limited, et autres c. Le ministre du Revenu national*, [1978] 2 C.F. 269; [1977] CTC 593 (1<sup>re</sup> inst.); *Bathville Corp. Ltd. et al. v. Atkinson et al.* (1964), 64 DTC 5330 (C.A. Ont.).

##### AVOCATS:

*Wilfred Lefebvre, c.r., Jacques Côté et Carole Bonhomme* pour les appelants.

*Bruno J. Pateras, Q.C. and Yves Bériault* for respondent Kruger Inc.

*Philip F. Vineberg, Q.C.* for respondents Gene H. Kruger and Joseph Kruger II.

*Bruno J. Pateras, c.r. et Yves Bériault* pour l'intimée Kruger Inc.

*Philip F. Vineberg, c.r.* pour les intimés Gene H. Kruger et Joseph Kruger II.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellants.

*Pateras & Iezzoni*, Montreal, for respondent Kruger Inc.

*Phillips & Vineberg*, Montreal, for respondents Gene H. Kruger and Joseph Kruger II.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour les appelants.

*Pateras & Iezzoni*, Montréal, pour l'intimée Kruger Inc.

*Phillips & Vineberg*, Montréal, pour les intimés Gene H. Kruger et Joseph Kruger II.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

PRATTE J.: This is an appeal from a judgment of Mr. Justice Dubé of the Trial Division [[1984] 1 F.C. 120] quashing an "authorization" to search and seize given 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, s. 1)].<sup>1</sup>

LE JUGE PRATTE: Appel est interjeté du jugement par lequel le juge Dubé de la Division de première instance [[1984] 1 C.F. 120] a annulé une «autorisation» permettant des recherches et une saisie, accordée en vertu du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*<sup>1</sup> [S.R.C. 1952, chap. 148 (mod. par S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 1)].

The respondent Kruger Inc. is a Canadian corporation carrying on business as a paper manufacturer; the respondent Gene H. Kruger is a director and the Chairman of the Board of that corporation

L'intimée Kruger Inc. est une société canadienne exploitant une entreprise de fabrication de papier; l'intimé Gene H. Kruger est administrateur et président du conseil d'administration de cette

<sup>1</sup> The text of subsections 231(4) and (5) reads 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.

(5) An application to a judge under subsection (4) shall be supported by evidence on oath establishing the facts upon which the application is based.

<sup>1</sup> Les paragraphes 231(4) et (5) portent:

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.

(5) Une demande faite à un juge en vertu du paragraphe(4) sera appuyée d'une preuve fournie sous serment et établissant la véracité des faits sur lesquels est fondée la demande.

while the respondent Joseph Kruger II is one of its directors.

On June 22, 1983, following a long audit of the books of Kruger Inc., the appellant Raymond Galimi, an officer of the Department of National Revenue, swore an affidavit alleging facts on which he based his belief that

(a) Gene H. Kruger and Joseph Kruger II had evaded the payment of income tax by falsely declaring themselves to be residents of Panama between January 1, 1980, and December 31, 1981, contrary to section 239 of the *Income Tax Act*; and

(b) Kruger Inc. had contravened section 239 of the *Income Tax Act* by making false and deceptive statements in its income tax return for the year 1981, thereby permitting Gene H. Kruger and Joseph Kruger II to evade income tax.

On July 8, 1983, on the basis of the facts alleged in that affidavit, the appellant Gérard LeBlond, Director of the Special Investigations Division of the Department of National Revenue, Taxation, acting pursuant to subsection 231(4) of the Act and subsection 900(5) of the *Income Tax Regulations* [C.R.C., c. 945 (as am. by SOR/80-837)],<sup>2</sup> signed the "authorization" which was quashed by the order of the Trial Division. That document authorized named officers of the Department of National Revenue, Taxation, to enter and search

(a) the business premises of Kruger Inc. and the private residences of Gene H. Kruger and Joseph Kruger II "for documents, books, records, papers or things that may afford evidence as to the violation of any provision of the *Income Tax Act* or a regulation and to seize and

<sup>2</sup> Under that provision of the Regulations:  
900. ...

(5) The Director General, Compliance, the Director, Special Investigations Division, or the Chief of either the Judicial Processes Section or the Investigations Section of the Special Investigations Division, of the Department of National Revenue, Taxation, may exercise the powers and perform the duties of the Minister under subsections 150(2), 231(2), (3) and (4) and 244(4) of the Act.

société tandis que l'intimé Joseph Kruger II est un de ses administrateurs.

Le 22 juin 1983, à la suite d'une longue vérification de la comptabilité de la société Kruger Inc., l'appelant Raymond Galimi, fonctionnaire du ministère du Revenu national, a énoncé sous serment dans un affidavit les faits pour lesquels il croyait que

a) Gene H. Kruger et Joseph Kruger II avaient éludé le paiement de l'impôt sur le revenu en déclarant faussement qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 1980 et le 31 décembre 1981, ils étaient résidents de Panama et ce, en violation de l'article 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;

b) la société Kruger Inc. avait violé l'article 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en faisant des déclarations fausses et trompeuses dans sa déclaration d'impôt sur le revenu pour l'année 1981, ce qui a permis à Gene H. Kruger et à Joseph Kruger II d'éviter le paiement de l'impôt sur le revenu.

Le 8 juillet 1983, l'appelant Gérard LeBlond, directeur de la division des Enquêtes spéciales du ministère du Revenu national, Impôt, se fondant sur les faits allégués dans l'affidavit et agissant conformément au paragraphe 231(4) de la Loi et au paragraphe 900(5) du *Règlement de l'impôt sur le revenu*<sup>2</sup> [C.R.C., chap. 945 (mod. par DORS/80-837)], a signé l'«autorisation» qui a été par la suite annulée par l'ordonnance de la Division de première instance. Ce document autorisait des fonctionnaires désignés du ministère du Revenu national, Impôt,

a) à pénétrer dans les locaux commerciaux de la société Kruger Inc. et dans les résidences privées de Gene H. Kruger et de Joseph Kruger II et à y chercher [TRADUCTION] «les documents, livres, registres, pièces ou choses qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction à toute disposition

<sup>2</sup> En vertu de cette disposition du Règlement:  
900. ...

(5) Le directeur général de l'Observation, le directeur de la division des Enquêtes spéciales ou le chef soit de la section des Procédures judiciaires, soit de la section des Enquêtes qui font partie de la division des Enquêtes spéciales du ministère du Revenu national, Impôt, peuvent exercer les pouvoirs et remplir les fonctions que les paragraphes 150(2), 231(2), (3) et (4) et 244(4) de la Loi attribuent au Ministre.

take away any such documents, books, records, papers or things and retain them until they are produced in any court proceedings"; and

(b) the business premises of other named persons "for documents, books, records, papers or things pertaining or relating to Kruger Inc., Gene H. Kruger and Joseph Kruger II, that may afford evidence as to the violation of any provision of the Income Tax 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."

On July 11, 1983, pursuant to an application made by Mr. LeBlond and supported by Mr. Galimi's affidavit, the Honourable Mr. Justice Ducros of the Superior Court of the Province of Quebec approved the authorization in the following terms:

After having considered the application made by the Director, Special Investigations Division, based on the affidavit of Raymond Galimi, I hereby approve of the above authorization, pursuant to subsection 231(4) of the Income Tax Act, which approval is also indicated on the preceding page by my initials.

On July 14, 1983, officers of the Department of National Revenue, acting pursuant to the authorization, seized and took away a great number of documents. Following that seizure, the respondents Kruger Inc., Gene H. Kruger and Joseph Kruger II applied to the Trial Division for an order in the nature of *certiorari* quashing the authorization that the appellant LeBlond had signed pursuant to subsection 231(4) of the *Income Tax Act*. That application was granted by the Trial Judge on the ground that the authorization in question violated section 8 of the [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the] *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] and authorized a search and a seizure which were unreasonable in that they were not limited to documents and things relating to the particular offences allegedly committed by the respondents.

de la Loi de l'impôt sur le revenu 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»;

b) à pénétrer dans les locaux commerciaux de toute autre personne désignée et à y chercher [TRADUCTION] «les documents, livres, registres, pièces ou choses appartenant ou se rapportant à la société Kruger Inc., à Gene H. Kruger et à Joseph Kruger II, qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction à toute disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'un règlement, et à saisir et à emporter ces objets et à les retenir jusqu'à ce qu'ils soient produits devant la cour.»

Le 11 juillet 1983, à la suite d'une demande présentée par M. LeBlond et appuyée de l'affidavit de M. Galimi, le juge Ducros de la Cour supérieure de la province de Québec a approuvé l'autorisation comme suit:

[TRADUCTION] Après avoir examiné la demande présentée par le directeur de la division des Enquêtes spéciales, et fondée sur l'affidavit de Raymond Galimi, j'approuve par la présente l'autorisation qui précède, conformément au paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, laquelle approbation est également indiquée par mes initiales paraissant sur la page précédente.

Le 14 juillet 1983, des fonctionnaires du ministère du Revenu national ont saisi et emporté, sur le fondement de cette autorisation, un grand nombre de documents. À la suite de cette saisie, la société Kruger Inc., Gene H. Kruger et Joseph Kruger II ont demandé à la Division de première instance de rendre une ordonnance de *certiorari* annulant l'autorisation que l'appellant LeBlond avait signée conformément au paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le juge de première instance a accueilli la demande au motif que l'autorisation en cause violait 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.)] et qu'elle permettait une fouille, une perquisition et une saisie qui étaient abusives parce qu'elles ne se limitaient pas aux documents et aux choses relatives aux infractions spécifiques qui auraient été commises par les intimés.

The appellants attack that decision on two main grounds: they say, first, that the authorization signed by Mr. LeBlond could not be challenged by *certiorari* and, second, that the authorization was validly made pursuant to a valid section of the *Income Tax Act*.

### I. Certiorari.

After having pointed out, quite correctly, that the respondents' application was not directed against the approval given by Mr. Justice Ducros<sup>3</sup> but, rather, against the authorization signed by Mr. LeBlond, counsel for the appellants advanced three arguments in support of his contention that the authorization was not subject to *certiorari*.

Counsel's first argument was that the exercise of the Minister's power to give an authorization under subsection 231(4) of the *Income Tax Act* is a purely administrative act which is subject neither to the rules of natural justice nor to those of procedural fairness. For that reason, said counsel, *certiorari* could not issue in respect of the exercise of that power.

Counsel for the respondents, in answer to that argument, asserted that the Minister was obliged to act fairly in exercising his power under subsection 231(4). On the basis of that assertion, he invoked the authority of the decisions of the Supreme Court of Canada in *Nicholson*<sup>4</sup> and *Martineau*<sup>5</sup> to support his conclusion that *certiorari* could issue in respect of an authorization granted under subsection 231(4).

This first argument of the appellants must, in my view, be rejected for reasons other than those advanced on behalf of the respondents. The power of the Minister, under subsection 231(4), as both parties agree, is clearly purely administrative;

<sup>3</sup> That approval could neither be appealed (*Goodman v. Rompkey et al.*, [1982] 1 S.C.R. 589) nor attacked under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], *The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495) or by *certiorari*.

<sup>4</sup> *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311.

<sup>5</sup> *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602.

Les deux principaux moyens invoqués par les appelants pour contester cette décision sont les suivants: ils affirment en premier lieu que l'autorisation signée par M. LeBlond ne pouvait être contestée par voie de *certiorari*, et, en second lieu, que cette autorisation était valide et avait été accordée sur le fondement d'un article valide de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

### b I. Certiorari.

Après avoir fait remarquer à juste titre que la demande des intimés n'attaque pas l'approbation de l'autorisation par le juge Ducros<sup>3</sup>, mais plutôt l'autorisation signée par M. LeBlond, l'avocat des appelants invoque trois arguments pour soutenir que l'autorisation ne peut faire l'objet d'un *certiorari*.

Le premier argument de l'avocat consiste à dire que l'exercice du pouvoir du Ministre d'accorder une autorisation en vertu du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un acte purement administratif qui n'est soumis ni aux règles de la justice naturelle ni aux règles de l'équité procédurale. L'avocat affirme que, pour ce motif, il n'y a pas lieu à *certiorari* en ce qui concerne l'exercice de ce pouvoir.

En réponse à cet argument, l'avocat des intimés fait valoir que le Ministre est obligé d'agir équitablement lorsqu'il exerce le pouvoir conféré par le paragraphe 231(4). Se fondant sur cette allégation, il invoque les décisions de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Nicholson*<sup>4</sup> et *Martineau*<sup>5</sup> à l'appui de sa conclusion qu'il peut y avoir lieu à *certiorari* en ce qui concerne une autorisation accordée en vertu du paragraphe 231(4).

Le premier argument des appelants doit, à mon avis, être rejeté pour d'autres motifs que ceux avancés au nom des intimés. Ainsi que les deux parties l'admettent, le pouvoir du Ministre en vertu du paragraphe 231(4) est manifestement

<sup>3</sup> Cette approbation ne pouvait ni faire l'objet d'un appel (*Goodman c. Rompkey et autre*, [1982] 1 R.C.S. 589) ni être contestée par application de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10], (*Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495) ou par voie de *certiorari*.

<sup>4</sup> *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

<sup>5</sup> *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602.

moreover, the exercise of that power, in my opinion, is not subject to the rules of procedural fairness. It follows that an authorization given by the Minister pursuant to subsection 231(4) cannot be challenged either for violation of the principles of natural justice or for lack of procedural fairness. It does not follow, however, that *certiorari* may never issue in respect of the exercise of that power. Violation of natural justice (in the case of judicial or quasi-judicial decisions) and lack of procedural fairness (in the case of administrative decisions) are merely grounds on which *certiorari* may issue; but it may also issue on other grounds, irrespective of the judicial or administrative character of the decision under attack, namely, lack of jurisdiction and error of law on the face of the record. Once it is accepted, as it must be since the decisions of the Supreme Court of Canada in *Nicholson* (*supra*) and *Martineau* (*supra*), that purely administrative decisions are no longer immune from *certiorari*, it follows, in my view, that those decisions may be quashed by *certiorari* not only, in appropriate cases, for lack of procedural fairness but also for lack of jurisdiction and error of law on the face of the record.<sup>6</sup>

I therefore conclude that, contrary to what was argued on behalf of the appellants, the fact that the authorization of the Minister was a purely administrative act which was not subject to the rules of procedural fairness did not preclude the issuance of *certiorari*.

Counsel for the appellants' second argument in support of his contention that an authorization given pursuant to subsection 231(4) could not be challenged by *certiorari* was that a minister's authorization under that subsection is devoid of any legal effect as long as it has not been approved by a judge. Counsel says that the authorization of the Minister does not "determine questions affect-

<sup>6</sup> See on the subject: de Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, Fourth Edition, (1980), p. 392.

purement administratif; en outre, l'exercice dudit pouvoir n'est pas assujéti, à mon avis, aux règles de l'équité procédurale. C'est pourquoi une autorisation accordée par le Ministre aux termes du paragraphe 231(4) ne peut être contestée ni pour violation des principes de la justice naturelle ni pour manque d'équité dans les procédures. Toutefois, il n'en résulte pas qu'il n'est jamais possible de lancer un *certiorari* lorsqu'il s'agit de l'exercice dudit pouvoir. La violation des règles de la justice naturelle (dans le cas de décisions judiciaires ou quasi judiciaires) et le manque d'équité dans les procédures (dans le cas de décisions administratives) constituent simplement des motifs pour lesquels un *certiorari* peut être accordé; il peut cependant y avoir lieu à *certiorari* pour d'autres motifs qui ne tiennent pas compte du caractère judiciaire ou administratif de la décision contestée, c'est-à-dire le défaut de compétence et l'erreur de droit manifeste au dossier. Dès qu'on accepte, comme il faut le faire depuis les décisions de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Nicholson* (précité) et *Martineau* (précité), que les décisions purement administratives ne sont plus à l'abri des *certiorari*, il en résulte, selon moi, que ces décisions peuvent être annulées par voie de *certiorari* non seulement, dans les cas pertinents, pour le manque d'équité dans les procédures, mais aussi pour le défaut de compétence et la présence d'une erreur de droit manifeste au dossier<sup>6</sup>.

Je conclus donc que, contrairement à ce qui a été avancé pour les appelants, le fait que l'autorisation accordée par le Ministre était un acte purement administratif qui n'était pas soumis aux règles de l'équité dans les procédures n'empêchait pas la délivrance d'un *certiorari*.

Le deuxième argument invoqué par l'avocat des appelants pour faire valoir qu'une autorisation accordée en vertu du paragraphe 231(4) ne peut être contestée par voie de *certiorari* consiste à dire que l'autorisation accordée par un ministre en vertu de ce paragraphe n'a aucun effet juridique tant et aussi longtemps qu'elle n'a pas été approuvée par un juge. L'avocat affirme que l'autorisa-

<sup>6</sup> Voir à ce sujet: de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, Fourth Edition, (1980), p. 392.

ing the rights of subjects”<sup>7</sup> and cannot, for that reason, be attacked by *certiorari*. This argument, however, is not conclusive. Many precedents<sup>8</sup> support the proposition that an order made by an authority may be subject to *certiorari* in spite of the fact that such an order does not take effect until confirmed or approved by another authority.<sup>9</sup>

Counsel for the appellants also contended that the Minister’s authorization could not be challenged by *certiorari* because such a challenge was, in effect, a collateral attack on the decision of Mr. Justice Ducros approving the authorization. As Mr. Justice Ducros’ decision could not be challenged directly by *certiorari*, it could not, said counsel, be challenged indirectly. Moreover, counsel referred to the rule that a decision of a Superior Court which has not been set aside or varied on appeal may not be collaterally attacked.<sup>10</sup> The answer to that argument is that the respondents’ attack on the Minister’s authorization does not constitute a collateral or indirect attack on Mr. Justice Ducros’ approval. The respondents challenge the validity of the authorization to search and seize. That authorization, while it was approved by Mr. Justice Ducros, was not given by him. Indeed, subsection 231(4) confers on the Minister, not on the judge, the power to authorize a search and a seizure. In challenging the authorization given by the Minister on jurisdictional grounds, the respondents do not ask the Court to ignore the approval given by Mr. Justice Ducros; they merely assert that, in spite of that approval, and for reasons that are entirely foreign to that approval, the authorization is a nullity because the Minister did not have the power to give it.

<sup>7</sup> Per Lord Atkin in *Rex v. Electricity Commissioners*, [1924] 1 K.B. 171 (C.A.), at p. 205.

<sup>8</sup> And, amongst them, *Rex v. Electricity Commissioners* (*supra*).

<sup>9</sup> See: de Smith’s *Judicial Review of Administrative Action*, Fourth Edition, (1980), pp. 387-388.

<sup>10</sup> See: *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594; [1984] 1 W.W.R. 481.

tion du Ministre ne tranche pas «des questions touchant les droits des personnes»<sup>7</sup> et ne peut, pour cette raison, être contestée par voie de *certiorari*. Cet argument n’est toutefois pas concluant. Il existe de nombreux précédents<sup>8</sup> appuyant la proposition voulant qu’une ordonnance rendue par une autorité peut faire l’objet d’un *certiorari* malgré le fait qu’une telle ordonnance n’entre en vigueur qu’une fois qu’elle a été confirmée ou approuvée par une autre autorité<sup>9</sup>.

L’avocat des appelants a également prétendu que l’autorisation du Ministre ne peut être contestée par voie de *certiorari* parce qu’une telle contestation constitue en fait une contestation indirecte de la décision du juge Ducros qui a approuvé l’autorisation. Comme la décision du juge Ducros ne pouvait être contestée directement par voie de *certiorari*, elle ne pouvait, selon l’avocat, faire l’objet d’une contestation indirecte. En outre, l’avocat invoque la règle voulant que la décision d’un tribunal supérieur qui n’a été ni annulée ni modifiée par voie d’appel ne peut être attaquée subsidiairement<sup>10</sup>. La réponse à cet argument est que la contestation par les intimés de l’autorisation du Ministre ne constitue pas une contestation subsidiaire ou indirecte de l’approbation du juge Ducros. Les intimés contestent la validité de l’autorisation permettant les recherches et la saisie. Le juge Ducros a approuvé ladite autorisation, mais il ne l’a pas donnée. En fait, c’est au Ministre et non au juge que le paragraphe 231(4) confère le pouvoir d’autoriser des recherches et une saisie. En contestant l’autorisation du Ministre en se fondant sur des motifs de compétence, les intimés ne demandent pas à la Cour de ne pas tenir compte de l’approbation donnée par le juge Ducros; ils font simplement valoir que, malgré cette approbation et pour des motifs qui lui sont tout à fait étrangers, l’autorisation est nulle parce que le Ministre n’était pas habilité à la donner.

<sup>7</sup> Lord Atkin dans l’arrêt *Rex v. Electricity Commissioners*, [1924] 1 K.B. 171 (C.A.), à la p. 205.

<sup>8</sup> Parmi ceux-ci, l’arrêt *Rex v. Electricity Commissioners*, *supra*.

<sup>9</sup> Voir: de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, Fourth Edition, (1980), pp. 387-388.

<sup>10</sup> Voir: *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594; [1984] 1 W.W.R. 481.

For those reasons, I see no merit in the appellants' first contention that the authorization signed by Mr. LeBlond could not be challenged by *certiorari*.

I must now turn to the appellants' second main ground of appeal, namely, that the authorization against which these proceedings are directed was validly given pursuant to a valid statutory provision.

## II. The validity of the authorization and of subsection 231(4) of the *Income Tax Act*.

There are two questions to be resolved on this branch of the case:

(a) Assuming the constitutional validity of subsection 231(4), did the authorization signed by Mr. LeBlond exceed the powers of the Minister under that subsection?

(b) Does subsection 231(4) contravene section 8 of the *Constitution Act, 1982*?

A. Do the terms of subsection 231(4) authorize the Minister to give an authorization such as the one signed by Mr. LeBlond?

Counsel for the respondents argued that the authorization signed by Mr. LeBlond exceeded the power conferred on the Minister by subsection 231(4). Mr. LeBlond authorized officers of the Department to search "for documents, books, records, papers or things that may afford evidence as to the violation of any provision of the Income Tax Act or a regulation and to seize and take away any such documents, books, records, papers or things". Subsection 231(4), said counsel, does not empower the Minister to authorize such a wide search but merely to authorize a search for and seizure of "documents, books, records, papers or things" that may afford evidence as to the violation of those provisions of the Act and Regulations which, according to the reasonable opinion of the Minister, were contravened by the taxpayer. In support of that interpretation of subsection 231(4), counsel invoked the decision of this Court in *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*<sup>11</sup> a decision which was reversed on other

Par ces motifs, j'estime que le premier argument des appelants voulant que l'autorisation signée par M. LeBlond ne pouvait être contestée par voie de *certiorari* est sans fondement.

Passons maintenant au deuxième moyen d'appel des appelants, c'est-à-dire que l'autorisation visée par les présentes procédures était valide et a été donnée en vertu d'une disposition législative valide.

## II. Validité de l'autorisation et du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Deux questions se posent relativement à cet aspect du litige:

a) En supposant que le paragraphe 231(4) est valide au point de vue constitutionnel, l'autorisation signée par M. LeBlond excédait-elle les pouvoirs conférés au Ministre par ledit paragraphe?

b) Le paragraphe 231(4) contrevient-il à l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

A. Le libellé du paragraphe 231(4) habilite-t-il le Ministre à donner une autorisation du même genre que celle signée par M. LeBlond?

L'avocat des intimés a soutenu que l'autorisation signée par M. LeBlond excédait le pouvoir conféré au Ministre par le paragraphe 231(4). M. LeBlond a autorisé des fonctionnaires du Ministère à chercher [TRADUCTION] «des documents, livres, registres, pièces ou choses qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction à toute disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou d'un règlement, et à saisir et à emporter ces documents, livres, registres, pièces ou choses». Selon l'avocat, le paragraphe 231(4) n'habilite pas le Ministre à autoriser des recherches aussi étendues, mais simplement la recherche et la saisie des «documents, livres, registres, pièces ou choses» qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction à des dispositions de la Loi ou des règlements auxquelles, selon l'opinion raisonnable du Ministre, le contribuable a contrevenu. À l'appui de cette interprétation du paragraphe 231(4), l'avocat a invoqué la décision de la Cour dans *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*<sup>11</sup>, décision

<sup>11</sup> [1978] 2 F.C. 642; 78 DTC 6050 (C.A.).

<sup>11</sup> [1978] 2 C.F. 642; 78 DTC 6050 (C.A.).

grounds by the Supreme Court of Canada.<sup>12</sup>

Both the Ontario Court of Appeal<sup>13</sup> and the Alberta Court of Appeal<sup>14</sup> have refused to follow the decision of this Court in *Collavino (supra)*, and, in my view, for good reasons. A careful reading of subsection 231(4) shows, in my respectful opinion, that the natural and only possible meaning of that provision is that, once the Minister has reasonable grounds to believe that a violation of the Act or Regulations has been committed, he may authorize a search for and a seizure of documents or things relating not only to that violation but also to the violation of any provision of the Act or Regulations. I am, therefore, of the view that the decision in the *Collavino* case should not be followed and that the words used in subsection 231(4) should be given their natural meaning.

Counsel for the appellants suggested that both this interpretation and the one adopted by the Court in *Collavino* should be rejected. He said that subsection 231(4), in his opinion, empowered the Minister to authorize a limited search for things related to the offence suspected by the Minister and the unlimited seizure of anything that may afford evidence of a violation of any provision of the Act. While his interpretation certainly finds support in the dissenting opinion of Mr. Justice MacKay in the *Collavino* case, I am unable to reconcile it with the words of the section.

It is therefore my opinion that the authorization signed by Mr. LeBlond in this case did not exceed the powers conferred on the Minister by subsection 231(4). The remaining question is whether that subsection contravenes section 8 of the *Constitution Act, 1982*.

#### B. Subsection 231(4) of the *Income Tax Act* and section 8 of the *Constitution Act, 1982*.

<sup>12</sup> *The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; 92 D.L.R. (3d) 1.

<sup>13</sup> *In Re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (Ont. C.A.).

<sup>14</sup> *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97 (Alta. C.A.).

qui a été infirmée pour d'autres motifs par la Cour suprême du Canada<sup>12</sup>.

La Cour d'appel de l'Ontario<sup>13</sup> et la Cour d'appel de l'Alberta<sup>14</sup> ont toutes les deux refusé de suivre la décision de cette Cour dans l'arrêt *Collavino* (précité) et, à mon avis, elles avaient de bonnes raisons pour le faire. Selon moi, un examen attentif du paragraphe 231(4) montre que l'interprétation normale et la seule interprétation possible de cette disposition est que, une fois que le Ministre a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi ou aux règlements a été commise, il peut autoriser la recherche et la saisie de choses ou de documents relatifs non seulement à cette infraction, mais à la violation de toute disposition de la Loi ou des règlements. J'estime, par conséquent, qu'il ne faudrait pas suivre la décision rendue dans l'arrêt *Collavino* et qu'il faudrait attribuer leur sens habituel aux termes utilisés au paragraphe 231(4).

L'avocat des appelants a laissé entendre qu'il fallait rejeter cette interprétation et celle adoptée par la Cour dans l'arrêt *Collavino*. Il a affirmé que, à son avis, le paragraphe 231(4) habilite le Ministre à autoriser des recherches limitées aux choses se rapportant à l'infraction soupçonnée par le Ministre et la saisie illimitée de toute chose qui peut servir de preuve au sujet de la violation de toute disposition de la Loi. Son interprétation trouve certes un appui dans l'opinion dissidente du juge MacKay dans l'arrêt *Collavino*, mais il m'est toutefois impossible de concilier celle-ci et les termes de l'article.

Je suis par conséquent d'avis que l'autorisation signée par M. LeBlond en l'espèce n'excédait pas les pouvoirs conférés au Ministre par le paragraphe 231(4). Il reste maintenant à déterminer si ce paragraphe contrevient à l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

#### B. Le paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

<sup>12</sup> *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; 92 D.L.R. (3d) 1.

<sup>13</sup> *In Re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (C.A. Ont.).

<sup>14</sup> *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97 (C.A. Alb.).

Section 8 of the *Constitution Act, 1982* guarantees that:

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

There is a striking similarity between the language of that provision and the first clause of the Fourth Amendment to the United States Constitution. However, it would be dangerous, in my view, to rely on American precedents in interpreting section 8 since the second clause of the Fourth Amendment, which has no counterpart in the Charter, has greatly influenced the American decisions on this subject (see the remarks by Martin J.A. on this subject in *R. v. Rao* (1984), 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1 (C.A.)). The drafters of our Constitution wanted, like their American counterparts, the individual to be protected against unreasonable searches and seizures; unlike the Americans, they did not wish to subject the interpretation of the word "unreasonable" to any of the constraints flowing from the second clause of the Fourth Amendment.

Searches and seizures are intrusions into the private domain of the individual. They cannot be tolerated unless circumstances justify them. A search or seizure is unreasonable if it is unjustified in the circumstances. Section 8 does not merely prohibit unreasonable searches and seizures. It goes further and guarantees the right to be secure against unreasonable search and seizure. That is to say that section 8 of the Charter will be offended, not only by an unreasonable search or seizure or by a statute authorizing expressly a search or seizure without justification, but also by a statute conferring on an authority so wide a power of search and seizure that it leaves the individual without any protection against unreasonable searches and seizures. It is for that reason, in my view, that a statute authorizing searches without warrants may, as was decided in *R. v. Rao* (*supra*), contravene section 8. A search without warrant may or may not be justified irrespective of the fact that it was made without warrant; however, save in exceptional cases, a statute authorizing searches without warrants may be considered as offending section 8 because it deprives the individual of the protection that normally results from the warrant requirement.

L'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982* garantit que:

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

Il existe une ressemblance frappante entre le libellé de cette disposition et celui de la première clause du Quatrième Amendement de la Constitution des États-Unis. Cependant, il serait dangereux, à mon avis, d'invoquer des précédents américains pour interpréter l'article 8 étant donné que la deuxième clause du Quatrième Amendement, qui n'a pas d'équivalent dans la Charte, a grandement influencé les décisions rendues aux États-Unis sur ce sujet (voir les remarques du juge d'appel Martin sur ce sujet dans l'arrêt *R. v. Rao* (1984), 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1 (C.A.)). Les rédacteurs de notre Constitution ont voulu, comme leurs homologues américains, protéger l'individu contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, mais contrairement à ceux-ci, ils ne souhaitaient pas subordonner l'interprétation du terme «abusives» aux contraintes découlant de la deuxième clause du Quatrième Amendement.

Les fouilles, les perquisitions et les saisies constituent des intrusions dans le domaine privé de l'individu. Elles ne peuvent être tolérées à moins que les circonstances les justifient. Une fouille, une perquisition ou une saisie est abusive si elle est injustifiée compte tenu des circonstances. L'article 8 n'interdit pas simplement les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Il va plus loin et garantit le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Cela veut dire que violeront l'article 8 une fouille, une perquisition ou une saisie abusives ou encore, une loi autorisant expressément une fouille, une perquisition ou une saisie sans motifs, mais aussi une loi conférant à une autorité un pouvoir de fouille, de perquisition et de saisie si étendu qu'il laisse l'individu sans protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. C'est pour cette raison, à mon avis, qu'une loi autorisant des fouilles ou des perquisitions sans mandat peut, comme cela a été décidé dans l'arrêt *R. v. Rao* (précité), contrevenir à l'article 8. Une fouille ou une perquisition sans mandat peut être justifiée ou non, peu importe qu'elle ait été effectuée sans mandat; cependant, il est possible, sauf dans des cas exceptionnels, de considérer qu'une loi autorisant des fouilles ou des perquisitions sans mandat contre-

It is not necessary, in this case, to lay down the various conditions that must be met in order for a search or seizure to be reasonable. It is common ground that subsection 231(4) does not contravene the Charter in so far as it gives the Minister, when he has valid grounds for believing that an offence has been committed by a taxpayer, the power to authorize a search and seizure in respect of that offence. What is challenged is the constitutionality of that subsection in so far as it confers on the Minister, when he has grounds to believe that one particular offence has been committed, the power to authorize a general search and seizure relating to the violation of any of the provisions of the *Income Tax Act* or the Regulations.

I would be ready to concede that, in certain circumstances, the fact that a taxpayer has committed a serious offence under the *Income Tax Act* may justify the inference that he probably also committed other offences under the Act. However, I cannot accept the general proposition that the mere fact that a taxpayer has, at a particular time, committed an offence under the *Income Tax Act* or the Regulations, however trifling that offence, affords sufficient justification for the general power of search and seizure conferred by subsection 231(4). In my view, that subsection violates section 8 of the *Constitution Act, 1982* in that it contravenes the right of the taxpayer "to be secure against unreasonable search or seizure."

Counsel for the appellants finally invoked section 1 of the Charter and argued that, in any event, the right guaranteed by section 8 of the Charter must be limited so as to validate subsection 231(4) of the *Income Tax Act* because the power conferred on the Minister by that subsection is "demonstrably justified in a free and democratic society." However, he failed to convince me. True, once a person is, for serious reasons, suspected of resorting to fraudulent means in order to evade the payment of income tax, that power may be necessary; but the mere fact that a person has commit-

vient à l'article 8 parce qu'elle prive l'individu de la protection qui découle normalement de l'obligation de détenir un mandat.

Il n'est pas nécessaire en l'espèce d'énumérer les diverses conditions auxquelles doivent satisfaire une perquisition ou une saisie pour être raisonnables. Les parties reconnaissent que le paragraphe 231(4) ne contrevient pas à la Charte dans la mesure où il donne au Ministre, lorsqu'il a des motifs valables de croire qu'une infraction a été commise par un contribuable, le pouvoir d'autoriser des recherches et une saisie relativement à cette infraction. C'est la constitutionnalité de ce paragraphe qui est contestée dans la mesure où il confère au Ministre, lorsqu'il a des motifs de croire qu'une infraction spécifique a été commise, le pouvoir d'autoriser des recherches et une saisie sans restriction, relativement à la violation de toute disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou des règlements.

Je serais prêt à admettre que, dans certains cas, il peut être justifié de conclure, lorsqu'un contribuable a commis une infraction grave à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qu'il a probablement commis d'autres infractions à la Loi. Cependant, je ne peux admettre la proposition générale voulant que le simple fait qu'un contribuable ait, à un certain moment, commis une infraction à la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou aux règlements, si peu importante que soit cette infraction, constitue une justification suffisante du pouvoir général de perquisition et de saisie conféré par le paragraphe 231(4). À mon avis, ce paragraphe contrevient à l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982* en ce qu'il viole le droit du contribuable «à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.»

L'avocat des appelants a invoqué, en dernier lieu, l'article 1 de la Charte et a allégué que, de toute façon, le droit garanti par l'article 8 de la Charte doit être limité de manière à valider le paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* parce que le pouvoir qui y est conféré au Ministre a «une justification qui peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.» Il n'a cependant pas réussi à me convaincre. Il est vrai que ce pouvoir peut être nécessaire une fois qu'une personne est soupçonnée, pour des motifs sérieux, de recourir à des moyens frauduleux pour

ted an offence under the *Income Tax Act* or the Regulations does not always warrant such a suspicion.

I would dismiss the appeal with costs.

RYAN J.: I agree.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

MARCEAU J. (*dissenting*): Unfortunately, I do not share the views of my brothers Pratte and Ryan JJ. as to the disposition of this appeal and, with respect, I will endeavour to explain my own thinking and expose the reasons for my disagreement.

The facts that gave rise to these proceedings are set out in detail in the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Pratte. They need not be recited again. A quick reminder of the general factual background and a fresh look at what took place in the Court below could nevertheless be useful as an introduction.

On July 8, 1983, an authorization to enter certain specified premises and to search for and seize documents belonging to the respondents was issued on behalf of the Minister of National Revenue on the authority of subsection 231(4) of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, as amended, the text of which I reproduce here again for convenience:

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.

éluder le paiement de l'impôt sur le revenu; toutefois, le seul fait qu'une personne ait commis une infraction à la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou aux règlements ne justifie pas toujours un tel soupçon.

<sup>a</sup> Je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

LE JUGE RYAN: Je souscris à ces motifs.

\* \* \*

<sup>b</sup> *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

<sup>c</sup> LE JUGE MARCEAU (*dissident*): Je ne partage malheureusement pas les opinions de mes collègues les juges Pratte et Ryan quant à la décision à rendre sur le présent appel et, en toute déférence, je vais essayer d'expliquer ma propre opinion et d'exposer les motifs de mon désaccord.

<sup>d</sup> Les faits qui ont donné lieu à la présente action ont été exposés en détail dans les motifs de jugement rédigés par le juge Pratte. Il n'est pas nécessaire d'en faire de nouveau le récit. Un bref rappel des données factuelles de base et un nouveau regard sur ce qui s'est passé devant le tribunal de première instance pourraient néanmoins être utiles en guise d'introduction.

<sup>e</sup> Le 8 juillet 1983, une autorisation de pénétrer dans certains locaux déterminés pour y chercher et saisir des documents appartenant aux intimés était accordée au nom du ministre du Revenu national sous l'autorité du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63, tel que modifié, dont je rappelle de nouveau le texte:

231. . . .

<sup>f</sup> (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.

The authorization was, as required, submitted for approval to a Judge of the Superior Court of the Province of Quebec and was approved. A few days thereafter, a contingent of officers of the Department of National Revenue simultaneously entered the different premises described in the authorization where they seized and then took away a great number of records and documents.

The respondents decided to take their case to court. They brought an application before the Trial Division for an order in the nature of *certiorari* quashing the authorization pursuant to which the search and seizure had taken place and, as a consequence, enjoining the return of all the documents seized. The allegations made in support of the application did not pertain to the conditions in which the authorization had been signed and approved: it was indeed unquestionable that the Minister had substantial grounds to believe that serious violations of the *Income Tax Act* had been committed by the respondents; nor did those allegations have anything special to do with the manner in which the operation had been executed. The authorization was to be quashed, according to the applicants, because it contemplated a search and seizure of "... documents, books, records, papers or things that may afford evidence as to the violation of any provision of the *Income Tax Act* or a regulation ..." and was, for that reason, illegal, null and void on the grounds (as stated in the notice of motion) 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.

The Motion Judge agreed: he quashed the authorization and ordered the release of all documents seized. His position is explained in one basic paragraph of his reasons [at pages 123-124]:

In my view, the authorization 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

Comme requis, l'autorisation fut soumise à l'approbation d'un juge de la Cour supérieure de la province de Québec et elle fut approuvée. Quelques jours plus tard, des fonctionnaires du ministère du Revenu national pénétraient simultanément dans les différents locaux décrits dans l'autorisation, y saisissaient un grand nombre de registres et de documents et les emportaient avec eux.

Les intimés décidèrent de soumettre leur cas au tribunal. Ils saisirent la Division de première instance d'une demande visant l'obtention d'une ordonnance, de la nature d'un *certiorari*, annulant l'autorisation en vertu de laquelle la perquisition et la saisie avaient été effectuées et, par conséquent, ordonnant la remise de tous les documents saisis. Les allégations appuyant la demande ne se rapportaient pas aux conditions dans lesquelles l'autorisation avait été signée et approuvée: il était, en effet, incontestable que le Ministre avait des motifs sérieux de croire que les intimés avaient commis des infractions graves à la *Loi de l'impôt sur le revenu*; elles n'avaient non plus rien à voir avec la manière dont l'opération avait été menée. Selon les requérants, l'autorisation devait être annulée parce qu'elle visait la recherche et la saisie des "... documents, livres, registres, pièces ou choses qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction à toute disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou d'un règlement ..." et était pour cette raison illégale, nulle et non avenue aux motifs (énoncés dans l'avis de requête)

[TRADUCTION] i) que le paragraphe 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;

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

Le juge des requêtes souscrivit aux prétentions des requérants: il annula l'autorisation et ordonna la mainlevée de tous les documents saisis. Sa position est expliquée dans un paragraphe de ses motifs [à la page 124]:

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

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 . . .

The appeal we are now dealing with is an attack against the decision of the Trial Division made on the basis of three alternative legal propositions, one raising a preliminary question of jurisdiction, the others directly challenging the validity of the Judge's reasoning. While my colleagues disagree with all three propositions, I, with respect, accept the third one. It is therefore this third proposition which I really need to deal with, and I intend to come to it very quickly, but I think I should first say a few words about the first two.

The appellants contend in an opening argument that the Trial Division did not have jurisdiction to entertain a challenge to the Minister's authorization, since it was an authorization that had been approved by a Superior Court Judge and the Federal Court has no authority to dispute the validity of a Superior Court Judge's decision and no right whatever to disregard it, not even indirectly. In any event, they say, if this Court had jurisdiction, its Trial Division could certainly not derive it from section 18 of the *Federal Court Act*, because the authorization, being a purely administrative act not subject to the rules of procedural fairness, was not amenable to *certiorari*. And in support of their jurisdictional argument, the appellants refer to the two well-known decisions of the Supreme Court in *The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, and *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594; [1984] 1 W.W.R. 481.

My reaction to this preliminary contention is similar to that of Mr. Justice Pratte. I do not see the challenge to the Minister's authorization as amounting to an attack, even merely collateral, against the Judge's approval, the reasons alleged in support thereof being entirely foreign to that approval. The Court is not being asked to review and find fault with the opinion and conclusion of

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 abusives.

L'appel dont la Cour est maintenant saisie attaque la décision de la Division de première instance sur la base de trois propositions juridiques distinctes, l'une qui soulève une question préliminaire relative à la compétence, les deux autres qui contestent la validité du raisonnement du juge. Mes collègues ne sont d'accord avec aucune de ces trois propositions; je souscris cependant pour ma part à la troisième. C'est donc cette troisième proposition sur laquelle je dois réellement appuyer, et j'y viendrai très rapidement, mais je crois devoir d'abord dire quelques mots au sujet des deux premières.

Les appelants font d'abord valoir que la Division de première instance n'était pas compétente pour connaître d'une contestation de l'autorisation du Ministre, étant donné qu'il s'agissait d'une autorisation qui avait été approuvée par un juge d'une cour supérieure et que la Cour fédérale n'est pas habilitée à mettre en doute la validité de la décision d'un juge d'une cour supérieure et n'a pas le droit de ne pas en tenir compte, même de manière indirecte. Ils affirment que, de toute façon, même si la Cour était compétente, cette compétence ne pouvait certainement pas être conférée à la Division de première instance par l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* parce que l'autorisation, étant un acte purement administratif non assujéti aux règles procédurales d'équité, n'était pas susceptible d'être attaquée par voie de *certiorari*. Et à l'appui de ce premier argument relatif à la compétence, les appelants invoquent les deux décisions bien connues de la Cour suprême, *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, et *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594; [1984] 1 W.W.R. 481.

Ma réaction à cette prétention préliminaire est semblable à celle du juge Pratte. À mon avis, la contestation de l'autorisation du Ministre ne constitue pas une attaque, même indirecte, de l'approbation donnée par le juge, les motifs allégués étant tout à fait étrangers à cette approbation. Il n'est pas demandé à la Cour d'examiner et de critiquer l'opinion et les conclusions du juge; il lui est plutôt

the Judge; it is being asked to determine that the giving of the authorization was beyond the powers of the Minister, a point the approving Judge was in no way called upon to consider and decide. On the other hand, it seems to me quite appropriate that *a* *certiorari*, a prerogative writ created to counter jurisdictional error, be used to attack, for want or excess of jurisdiction, what is unquestionably a decision of a public authority affecting private rights, (although I doubt that on a mere motion, as *b* is the case here, any relief other than the quashing of the authorization can be sought).

The second submission advanced in support of the appeal, one addressed to the substance of the decision, is that the learned Trial Judge erred in interpreting the authorization as permitting a search and seizure of any documents that could afford evidence as to the violation of all and any provisions of the *Income Tax Act*. The authorization was meant to give rise, it is said, essentially to a search and seizure of documents relating solely to the provisions of the Act that, in the belief of the Minister, had been breached, and only incidentally—by some application of our Canadian version of the “plain view doctrine”,—to a seizure of *f* pieces of evidence of incriminating character which the officers may inadvertently come across. The authorization was not meant to allow an unlimited search and in fact, the evidence is clearly to the effect that the operation that actually took place was conducted in such a way that only those documents which could afford evidence as to the alleged violations were looked for and seized. The complaint of the respondents and, in turn, the critique of the Trial Judge were thus simply due to a misinterpretation of the document, a misinterpretation that becomes apparent when it is realized that the authorization is couched in the very terms of subsection 231(4) of the *Income Tax Act*, and this Court, in the case of *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [1978] 2 F.C. 642 (C.A.), has held (*per* Heald J. at page 645) that:

demandé de déterminer si le Ministre était habilité à donner l'autorisation, point sur lequel le juge qui a donné son approbation n'était pas appelé à se pencher ni à trancher. En revanche, il me semble tout à fait approprié qu'on ait recours à un *a* *certiorari*, un bref de prérogative créé pour réprimer les erreurs juridictionnelles, en vue d'attaquer, pour cause d'absence ou d'excès de compétence, ce qui constitue incontestablement de la part d'une autorité publique une décision touchant des droits individuels (quoique je doute que sur présentation d'une simple requête, comme c'est le cas en l'espèce, il soit possible de solliciter un redressement autre que l'annulation de l'autorisation). *c*

Le deuxième argument invoqué à l'appui du présent appel, qui, lui, porte sur le fond de la *d* décision, consiste à dire que le juge de première instance a commis une erreur en concluant que l'autorisation permettait la recherche et la saisie de tous les documents qui pouvaient servir de preuve de violation de l'une quelconque des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On fait valoir que l'autorisation était principalement destinée à donner lieu à la recherche et à la saisie des documents se rapportant uniquement aux dispositions de la Loi qui, selon l'avis du Ministre, avaient été violées, et ce n'est qu'accessoirement, par quelque application de la version canadienne de la *e* «*plain view doctrine*», qu'elle pouvait s'étendre à la saisie d'éléments de preuve de nature incriminante sur lesquels les fonctionnaires pouvaient tomber par hasard. L'autorisation n'était pas destinée à permettre des recherches illimitées et, en fait, la preuve établit clairement que l'opération telle qu'effectuée a été menée de manière à ce que seuls les documents qui pouvaient servir de preuve au *h* sujet des violations alléguées ont fait l'objet des recherches et ont été saisis. La plainte des intimés et, par la suite, la critique du juge de première instance ont simplement résulté d'une interprétation erronée du document, interprétation erronée qui devient évidente lorsque l'on constate que l'autorisation est rédigée dans les termes mêmes du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et que la Cour, dans l'arrêt *In re Collavino Brothers Construction Company Limited*, [1978] 2 C.F. 642 (C.A.), a statué (le juge Heald, à la *j* page 645) que:

... "the violation" referred to in the latter portion of subsection (4) has reference to "a violation" specified in the opening words of the subsection . . . .

This attempt by counsel for the appellants to limit the controversy to a question of construction of the document signed on behalf of the Minister (and thereby avoid the Charter issue raised by the third proposition) must fail, in my opinion. First, I am not convinced that the authorization must necessarily be given the same interpretation as subsection 231(4) simply because it adopted words identical to those found in the enactment, since the context in which these words were to be read was different. But, in any event, as pointed out by Mr. Justice Pratte, both the Ontario Court of Appeal in *In Re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 and the Alberta Court of Appeal in *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97 have refused, in unanimous decisions, to follow the finding of this Court in *Collavino* and I too, with respect, think that their refusal was justified. The words used in the provision are so simple and clear that they leave no room for interpretation; they contain no ambiguity through which a "reading down" of their scope could be made acceptable and they can only be given their plain meaning which is that once the Minister has reasonable grounds to believe that a violation of the *Income Tax Act* has been committed, he may authorize a search and seizure of documents relating to the violation of any provision of the Act.

And that brings up the third and main proposition on the basis of which the appeal is founded, a proposition that directly contradicts the position taken by the respondents and accepted by the Trial Judge, namely that the authorization, however broadly it is interpreted, did not violate section 8 of the *Constitution Act, 1982*. It is about this proposition that I respectfully dissent from my colleagues since I subscribe to it, and I will try to explain why I do so.

The mere reading of section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* now enshrined in the Constitution of Canada suggests some general comments with which I would like to start. It says:

... «l'infraction» évoquée à la dernière partie du paragraphe (4) se rapporte à «une infraction» mentionnée à son début . . .

À mon avis, cet argument par lequel l'avocat des appellants essaie de limiter le litige à une question d'interprétation du document signé au nom du Ministre (et d'éviter ainsi la question de l'application de la Charte, soulevée par la troisième proposition) ne peut être retenu. D'abord, je ne suis pas convaincu qu'il faille donner à l'autorisation la même interprétation que celle donnée au paragraphe 231(4) uniquement parce qu'elle utilise des mots identiques à ceux du texte de Loi, car le contexte dans lequel il fallait interpréter ces mots était différent. Mais, de toute façon, comme le juge Pratte l'a souligné, la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *In Re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077, et la Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97, ont refusé, dans des décisions unanimes, de suivre les conclusions de cette Cour dans l'arrêt *Collavino* et, en toute déférence, moi aussi j'estime que leur refus était justifié. Les termes employés dans la disposition sont simples et clairs et ne laissent aucune place à l'interprétation; ils ne contiennent aucune ambiguïté en considération de laquelle une limitation de leur portée pourrait devenir acceptable et ils ne peuvent se voir attribuer que leur sens premier qui exprime qu'une fois que le Ministre a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été commise, il peut autoriser la recherche et la saisie des documents se rapportant à la violation de toute disposition de la Loi.

Ce qui conduit à la troisième et principale proposition sur laquelle repose l'appel, une proposition à l'opposé de celle avancée par les intimés et acceptée par le juge de première instance, aux termes de laquelle l'autorisation, quelque large que soit l'interprétation qu'on pouvait lui attribuer, ne violait pas l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. C'est au sujet de cette proposition que je diffère d'avis avec mes collègues car je l'accepte et je vais essayer d'expliquer pourquoi.

J'aimerais commencer avec quelques commentaires généraux que suggère la simple lecture de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait maintenant partie de la Constitution du Canada. Cet article porte:

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

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

Such a declaration is obviously a solemn confirmation that the privacy each of us in this country feels he needs for his security, the development of his personality and the fulfilment of his potentialities is totally legitimate. The citizen is entitled to expect that invasion of his privacy and of his possessions will not, as a rule, be tolerated from anyone. But the declaration is also a confirmation that the interest of society at large in exposing wrongdoers and repressing crime may bring exceptions to the rule. Searches and seizures by representatives of the State responsible for the implementation of the laws of the land will be authorized in certain circumstances. What is guaranteed constitutionally is that those searches and seizures will not be "unreasonable".

Une telle déclaration constitue manifestement la confirmation solennelle que le droit à la vie privée dont chaque personne de ce pays ressent le besoin pour sa sécurité, le développement de sa personnalité et l'accomplissement de ses capacités, est tout à fait légitime. Le citoyen a le droit de s'attendre à ce que, en règle générale, aucune incursion par qui que ce soit, dans sa vie privée ou dans ses propriétés, ne sera tolérée. Toutefois, cette déclaration constitue également la confirmation que l'intérêt de la société en général à ce que les contrevenants soient dénoncés et le crime réprimé peut amener des exceptions à cette règle. Les fouilles, les perquisitions et les saisies effectuées par des représentants de l'État responsables de l'application des lois dans ce pays seront permises dans certaines circonstances. Ce que la Constitution garantit, c'est que ces fouilles, ces perquisitions et ces saisies ne seront pas «abusives», non «raisonnables».

So a standard is set, the standard of reasonableness. Any limitation placed on or interference with the individual's right to privacy and property must henceforth be reasonably justifiable. A balancing of the right of the individual to privacy as opposed to the need that the laws of the land be properly enforced is obviously implied by such a standard which requires that a proper choice be made, in any specific context, between the interest the community as a whole may attach to the safeguard of privacy and the interest it may have in uncovering a possible breach of the law. To determine, in a particular instance, whether a search or seizure remains within the constitutional barriers, one will have to take into account all its practical aspects, for instance: the circumstances in which the search or seizure is resorted to, the manner in which it is carried out, the nature of the things searched and seized, the extent to which the privacy of the individual is affected, the importance that the enforcement of the law involved may have in general and in the particular situation involved. There is not much room there for broad and easily applicable propositions.

Une norme est ainsi fixée, celle du raisonnable. Toute restriction apportée au droit d'un individu à la vie privée et à son droit de propriété ou toute atteinte à ces mêmes droits doit, par conséquent, pouvoir raisonnablement se justifier. Cette norme, qui exige de faire un choix judicieux, dans tout cas particulier, entre l'intérêt que l'ensemble de la collectivité peut attacher à la sauvegarde du droit à la vie privée et celui qu'elle peut avoir à la mise au jour d'une infraction possible à la loi, suppose manifestement le maintien d'un équilibre entre le droit d'un individu à la vie privée et le besoin d'assurer que les lois du pays sont obéies. Pour déterminer si, dans un cas particulier, une fouille, une perquisition ou une saisie reste à l'intérieur des limites imposées par la Constitution, il faudra tenir compte de tous ses aspects pratiques, comme par exemple, les circonstances dans lesquelles on a eu recours à la fouille, à la perquisition ou à la saisie, la manière dont elle a été effectuée, la nature des choses recherchées et saisies, la mesure dans laquelle la vie privée de l'individu est touchée, l'importance que la mise en application de la loi en cause peut avoir en général ou dans la situation particulière concernée. Il n'y a pas beaucoup de place là pour la formulation de propositions générales facilement applicables.

However, section 8 of the Charter does not merely condemn unreasonable searches or seizures, it gives the individual "the right to be secure against" them (in French "*le droit d'être protégé contre*"). So formulated, the right gives an individual the possibility of complaining not only of the actual carrying out of an unreasonable search or seizure but also of the mere fact that he is in danger of being the subject of such an illegal invasion of his privacy. It follows that section 8 may be offended by a legislative enactment which would leave the individual unshielded against unreasonable searches or seizures. So, to conform with the constitutional requirement, any statute authorizing searches and seizures in certain circumstances must provide for adequate protection against unreasonable ones; it must subject the exercise of the power conferred to limitations and conditions sufficient to constitute adequate safeguards. Does it mean that the safeguards must be such that no failures could be possible? In human behaviour, safeguards of such absolute effectiveness do not exist. It means, in my view, that the possibilities of failures must not be so great and so fraught with consequences, so deplorable, as to outweigh the social advantages that may be derived from the existence of the power. And here again, it seems to me, a balancing involving many factors particular to each statute will have to be made.

A last general remark. Whatever purpose and meaning are finally attributed to section 1 of the *Constitution Act, 1982*, that of a principle of general application referring to the characteristics of a free and democratic society or of a basic provision requiring justification in the particular context involved of any limitation to the rights and freedoms guaranteed by the Charter, I do not see how it can have any particular role to play in the interpretation or application of section 8. An "unreasonable" search or seizure within the meaning of section 8 cannot become "reasonable" under section 1 and it is hard to imagine that it could be "justified in a free and democratic society" to let the individual be subject to an unreasonable search or seizure without giving him redress. If the phrase "to be secure" were to be taken in the sense of a

Cependant, l'article 8 de la Charte ne condamne pas simplement les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives mais encore, il confère à l'individu «le droit d'être protégé contre» celles-ci (en anglais, "*the right to be secure against*"). Ainsi formulé, ce droit donne à un individu la possibilité de porter plainte non seulement parce qu'une fouille, une perquisition ou une saisie abusive a été effectuée, mais aussi parce qu'il est simplement en danger de subir une telle incursion illégale dans sa vie privée. Il en résulte qu'un texte législatif qui laisserait l'individu sans protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives peut contrevenir à l'article 8. Ainsi pour satisfaire aux exigences constitutionnelles, tout texte de loi autorisant des fouilles, des perquisitions et des saisies dans certaines circonstances doit prévoir une protection adéquate contre celles qui seraient abusives; il doit assujettir l'exercice du pouvoir conféré à des restrictions et des conditions suffisantes pour constituer des garanties adéquates. Cela signifie-t-il que les garanties doivent être telles que le pouvoir ne puisse jamais être exercé abusivement? Le comportement humain ne permet pas l'existence de garanties ayant une telle efficacité absolue. À mon avis, cela signifie que les possibilités d'exercice abusif du pouvoir ne doivent pas être si nombreuses et si lourdes de conséquences ni si regrettables, qu'elles l'emportent sur les avantages qui peuvent découler pour la société de l'existence de ce pouvoir. Et une fois encore, il me semble qu'il faudra mettre en balance les divers éléments particuliers à chaque texte de loi.

Une dernière remarque générale. Quels que soient le but et la signification qui seront finalement attribués à l'article 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qu'on en dégage un principe d'application générale faisant appel aux caractéristiques d'une société libre et démocratique, ou qu'on y voie une disposition fondamentale exigeant la justification, dans le contexte en cause, de toute restriction apportée aux droits et libertés garantis par la Charte, je ne vois pas comment il peut avoir un rôle particulier à jouer dans l'interprétation ou l'application de l'article 8. Une fouille, une perquisition ou une saisie «abusive» au sens de l'article 8 ne peut devenir «raisonnable» en vertu de l'article 1, et il est difficile d'imaginer qu'il pourrait exister une «justification [. . .] dans le cadre d'une société libre et démocratique» au fait de permettre que

total protection and absolute immunity in practice, then section 1 could perhaps be invoked to bring in some limitations, but as I have just said, I do not think it can be so.

I now come back to the particulars of the case at bar.

I think it ought to be noted first that, although the sole purpose of the respondents' proceedings was the setting aside of the seizure of their documents and things, the essential relief sought by their motion is the quashing of the authorization on the authority of which the operation had been carried out. It is incorrect to say, as it is said in the reasons of the Trial Judge [at page 124], that the "[authorization] constitutes unreasonable search and seizure"; it is even crucial in my view to avoid the confusion of language and to keep always present in mind that the authorization may give rise to but is not the search and seizure. The respondents did not contend seriously that the search and seizure to which they had actually been subjected had been unreasonable and apparently they were wise in refraining from doing so since, as mentioned previously, there is uncontradicted evidence that the search was conducted in such a way that only those documents which could afford evidence as to the violations which had been alleged were looked for and seized. What was behind the respondents' contention was, of course, that if the authorization was declared "illegal, irregular, null and void", it would follow that the search and the seizure had themselves been illegal for having been conducted without authority and their effects had to be eliminated. (I said previously that I entertain serious doubts as to whether, in a motion for an order in the nature of *certiorari* directed against the Minister's authorization, an order providing for the return of all seized effects could be sought, but I see no necessity to deal with this procedural problem here.) So, the attack is against the authorization and the allegation properly put is that the authorization was illegal because it was given on the authority of a provision of law inconsistent with section 8 of the *Constitu-*

l'individu puisse faire l'objet d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie abusive sans lui accorder de recours. S'il fallait attribuer à l'expression «la protection» le sens d'une protection totale et d'une immunité absolue en pratique, on pourrait peut-être alors invoquer l'article 1 pour apporter quelques restrictions, mais comme je viens juste de le dire, je ne crois qu'il puisse en être ainsi.

Revenons maintenant aux éléments particuliers de l'affaire en instance.

Je pense qu'il faut d'abord remarquer que, bien que le seul but visé par les procédures intentées par les intimés était de faire annuler la saisie de leurs documents et de leurs choses, le principal redressement sollicité dans leur requête est l'annulation de l'autorisation en vertu de laquelle l'opération a été menée. Il est inexact d'affirmer, comme le juge de première instance l'a fait dans ses motifs de jugement [à la page 124], que l'«[autorisation] constitue une fouille, une perquisition et une saisie abusives»; il est même crucial, à mon avis, d'éviter de commettre cette confusion de langage et de ne jamais oublier que l'autorisation peut donner lieu à une fouille et une saisie mais ne constitue pas elle-même la fouille ou la saisie. Les intimés n'ont pas vraiment prétendu que la perquisition et la saisie dont ils avaient fait l'objet étaient abusives, et il semble qu'ils aient été sages de s'abstenir de le faire car, comme je l'ai déjà mentionné plus haut, il existe des éléments de preuve non contredits montrant que la perquisition a été menée de manière à ce que seuls les documents qui pouvaient servir de preuve au sujet des violations alléguées ont été cherchés et saisis. Ce qui se trouvait derrière la prétention des intimés était évidemment que, si l'autorisation était déclarée «illégal, irrégulière, nulle et non avenue», la perquisition et la saisie étaient elles-mêmes illégales pour avoir été effectuées sans autorisation, et il fallait en éliminer les effets. (J'ai déjà dit que je nourrissais des doutes sérieux quant à la question de savoir s'il était possible, à l'occasion de la présentation d'une requête sollicitant un ordre de *certiorari* contre l'autorisation du Ministre, de demander une ordonnance prévoyant la remise de tous les biens saisis, mais je ne vois pas l'utilité de statuer en l'espèce sur ce problème de procédure.) Ainsi, c'est l'autorisation qui est attaquée, et l'allé-

tion Act, 1982, and was itself inconsistent with section 8 of the *Constitution Act, 1982*.

It should also be noted that although the attack is against a particular authorization, the circumstances in which this authorization was given are not in issue. The assertion made in support of the attack is one of principle and its validity is presented as absolute: it is, in effect, that an authorization to search and seize, issued in conformity with and in the terms of subsection 231(4) of the *Income Tax Act*, contravenes the right of the taxpayer concerned to be secure against unreasonable search and seizure, because the search and seizure so authorized may extend to incriminating documents not related to the violations known to have been committed by the taxpayer.

It is the validity of this general proposition which must be verified and to do so, as said above, a balancing of the two competing interests involved must be made, i.e. on one side, the interest that may be served by the power given to the Minister and on the other, the value to be attributed to the expectation of privacy capable of being affected by the exercise of that power.

The scheme of the *Income Tax Act* is founded upon a self-assessment system, each taxpayer being asked to disclose his income and estimate the amount of tax payable by him. Under the scheme, the Minister is given the duty to assure a certain control of the honesty of the taxpayers and to help him fulfill his duty, some powers to secure information are granted to him. Section 231 of the Act provides for some of these powers. They include: the right of entry into a place where a business is carried on or books or records relating to that business are or should be kept; the right to audit or examine those books and records; the right to require from the owner or manager of the business all reasonable assistance; the right to request from any person information or the production of documents; the right to seize if during the course of an audit there appears to have been a violation of the Act. And the last and most important of these

gation appropriée formulée à l'appui est que l'autorisation était illégale parce qu'elle avait été accordée sur le fondement d'une disposition législative incompatible avec l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et qu'elle violait elle-même ledit article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Il faut également remarquer que, même si la contestation vise une autorisation précise, les circonstances dans lesquelles cette autorisation a été accordée ne sont pas en litige. La contestation repose sur une allégation de principe dont la validité est présentée comme absolue; cette allégation porte en fait qu'une autorisation d'effectuer des recherches et une saisie, émise aux termes du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, viole le droit du contribuable visé à être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives parce que les recherches et la saisie ainsi autorisées peuvent s'étendre à des documents incriminants qui n'ont aucun rapport avec les violations qu'on sait avoir été commises par le contribuable.

C'est la validité de cette proposition générale qui doit être vérifiée et, comme je l'ai déjà dit, il est nécessaire pour ce faire de mettre en balance les deux intérêts opposés, c'est-à-dire, d'un côté, l'intérêt que peut servir le pouvoir conféré au Ministre et de l'autre, la valeur à accorder à l'élément de vie privée que l'exercice de ce pouvoir peut affecter.

L'économie de la *Loi de l'impôt sur le revenu* repose sur un système d'autocotisation en vertu duquel il est demandé à chaque contribuable de révéler son revenu et d'évaluer le montant d'impôt qu'il doit payer. En vertu de l'arrangement législatif, le Ministre est chargé de s'assurer, dans une certaine mesure, de l'honnêteté des contribuables et, afin de l'aider à remplir ce devoir, la Loi lui accorde certains pouvoirs lui permettant d'obtenir des renseignements. L'article 231 de la Loi prévoit quelques-uns de ces pouvoirs. Ils comprennent notamment le droit de pénétrer dans des endroits dans lesquels une entreprise est exploitée ou dans lesquels sont ou devraient être tenus des livres ou des registres relatifs à cette entreprise; le droit de vérifier ou d'examiner ces livres et registres; le droit d'obliger le propriétaire ou le gérant de l'entreprise à lui prêter toute aide raisonnable; le droit d'exiger de toute personne des renseignements ou

investigative powers is the one provided by subsection 4, the right to enter, search and seize. It is no doubt, in a sense, a frightening power, but it is far from being an unlimited one: it can only be exercised by the Minister or his senior authorized departmental officials; it is confined to documents, papers, books, records and things of that sort, and, in so far as the seizure is concerned, to documents, books, papers and records that could afford evidence of the violation of a provision of the Act; it arises in very narrowly defined circumstances and it requires a reasonable conviction that the taxpayer involved is dishonest and trying to cheat the system. This is the power we are concerned with and the aspect thereof which is put in question is that it may give rise to a search and seizure of any documents, papers, etc. that may afford evidence of any violation of the Act. The Minister's authorization may be broader than the search warrant issued under the *Criminal Code*, it is true, but it will obviously remain quite different from the general warrant so despised by the American revolutionaries and, in spite of what may sometimes be said, it can hardly lead to a wholesale seizure or a general exploratory rummaging in a person's belongings.

Now, going to the other side of the equation, to properly assess the value to be attributed to the other interest involved, one must examine how seriously and to what extent the expectation of privacy of the individual may be affected by a subsection 231(4) operation. The examination need not be elaborated upon. Is involved whether a taxpayer, seriously suspected of dishonesty, may still expect to preserve the privacy of his books, records and documents, even after the time when those same books, records and documents can validly be searched and possibly seized, since no one objects to a search and seizure limited to the violations already identified?

la production de documents, et le droit de saisir des documents ou autres choses si, au cours d'une vérification, il devient apparent qu'une infraction à la Loi a été commise. Le dernier de ces pouvoirs d'enquête, qui est en même temps le plus important, est celui prévu au paragraphe 4, c'est-à-dire le pouvoir d'entrer dans des lieux, d'y chercher des documents et d'autres choses et de les saisir. Dans un sens, il s'agit sans contredit d'un pouvoir impressionnant, mais il est loin d'être illimité: il ne peut être exercé que par le Ministre ou les hauts fonctionnaires de son Ministère qui ont été autorisés à le faire; il ne porte que sur les documents, livres, registres, pièces ou choses du genre, et, en ce qui concerne la saisie, il ne porte que sur les documents, livres, pièces et registres qui pourraient servir de preuve au sujet de la violation d'une disposition de la Loi; il ne peut être exercé que dans des circonstances définies très précisément, et il exige la certitude raisonnable que le contribuable visé est malhonnête et essaie de frauder le système. C'est ce pouvoir qui nous intéresse et c'est en ce qu'il peut donner lieu à la recherche et à la saisie de tous documents, papiers, etc., pouvant servir de preuve au sujet de toute violation de la Loi, qu'il est remis en cause. Il est vrai que l'autorisation du Ministre peut avoir une portée plus grande que celle du mandat de perquisition lancé aux termes du *Code criminel*, mais elle restera manifestement très différente du mandat général si dénigré par les révolutionnaires américains et, malgré ce que l'on peut parfois affirmer, elle peut difficilement entraîner une saisie systématique ou des recherches exploratoires générales dans les effets d'une personne.

Si on va maintenant de l'autre côté de l'équation, pour évaluer adéquatement l'importance qu'il faut accorder à l'autre intérêt en jeu, il faut examiner combien sérieusement et jusqu'à quel point les expectatives de vie privée de l'individu peuvent être trahies par une opération menée aux termes du paragraphe 231(4). L'examen n'a pas à être élaboré. Est impliquée la question de savoir si un contribuable, sérieusement soupçonné de malhonnêteté, peut encore espérer garder par devers lui ses livres, registres et documents, même après que ces livres, registres et documents soient devenus objet de recherches légitimes et possiblement de saisie, personne ne s'opposant à des recherches et saisies limitées aux infractions déjà déterminées.

It is clear to me that, all factors being considered, the interest that may be served by the existence of the power, ultimately the very integrity of the tax system, outweighs the value our community as a whole may attach to the safeguard of the privacy that an individual suspected of dishonesty may expect in respect of his books, records and documents. The very partial invasion of his privacy to which the taxpayer is then being subjected is, it seems to me, perfectly justifiable in the particular context in which it is imposed.

It is said that the power may be wrongly used since any offence, however trifling, could theoretically justify its exercise. Possibilities of abuse exist, I agree, but I would believe that they are made quite remote by the requirement that a judge give his approval, a judge whose duty is to "... scrutinize [with utmost care] the intended exercise of ministerial discretion. . . ." (*Per Dickson J.* (as he then was) in *The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand (supra)*, at page 506.) And, in any case, these remote possibilities of abuse—which will always be subject to judicial recourse precisely on the basis of section 8 of the Charter—are not so consequential and socially unacceptable, so susceptible of causing irreparable injury, that, to avoid them, the Minister should be deprived altogether of a tool that, in some instances, may be the only one available to enforce the law.

As a closing remark, I will say that I find support for my view of the matter in the fact that the power to search and seize of subsection 231(4) of the *Income Tax Act* is a long-standing power created by Parliament a long time ago and held in a number of judicial decisions as being both necessary and appropriate. (See among others: *In Re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (Ont. C.A.); *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97 (Alta. C.A.); *Goodman v. Rompkey et al.*, [1982] 1 S.C.R. 589; *Equipements Rocbec Inc. et al. v. Minister of National Revenue*, [1982] 1 S.C.R. 605; 82 DTC 6174; *Kelly Douglas and Company Limited v. The*

Une fois tous les éléments considérés, il m'apparaît évident que l'intérêt qui peut être servi par l'existence de ce pouvoir, soit ultimement l'intégrité même du système fiscal, l'emporte sur la valeur que l'ensemble de la collectivité peut attacher à la protection contre les indiscretions à laquelle un contribuable soupçonné de malhonnêteté peut s'attendre en ce qui concerne ses livres, ses registres et ses documents. Il me semble que l'incursion partielle dans sa vie privée que doit alors subir le contribuable est parfaitement justifiée compte tenu du contexte dans lequel elle a lieu.

On dit que ce pouvoir peut être mal employé étant donné que toute infraction, si mineure soit-elle, pourrait, en théorie, justifier son exercice. J'admets qu'il existe des possibilités d'abus, mais je crois qu'elles sont très peu probables en raison de l'obligation d'obtenir l'autorisation d'un juge, dont le devoir est de "... scruter [avec le plus grand soin] l'exercice envisagé du pouvoir discrétionnaire ministériel . . ." (Le juge Dickson (alors juge puîné) dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand* (précité), à la page 506.) De toute façon, ces possibilités éloignées d'abus,—et qui pourront toujours donner lieu à un recours devant les tribunaux sur le fondement, précisément, de l'article 8 de la Charte—ne sont pas si lourdes de conséquences et si socialement inacceptables, si susceptibles de causer un préjudice irréparable que, pour les éviter, il faille priver complètement le Ministre d'un outil qui, dans certains cas, est le seul disponible pour assurer le respect de la loi.

Je dirai en terminant que je considère ma façon de voir comme renforcée par le fait que le pouvoir de perquisition et de saisie prévu au paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un pouvoir de vieille date ayant été créé il y a longtemps par le législateur fédéral, et que les tribunaux ont statué dans plusieurs décisions qu'il était à la fois nécessaire et approprié. (Voir notamment: *In Re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (C.A. Ont.); *Royal Craft Products Ltd. et al. v. The Queen* (1979), 80 DTC 6143; [1980] CTC 97 (C.A. Alb.); *Goodman c. Rompkey et autre*, [1982] 1 R.C.S. 589; *Equipements Rocbec Inc. et autres c. Ministre du Revenu national*, [1982] 1 R.C.S. 605; 82 DTC

*Queen et al.* (1981), 82 DTC 6036 (B.C.S.C.); *Burnac Corporation Limited, et al. v. Minister of National Revenue*, [1978] 2 F.C. 269 [1977] CTC 593 (T.D.); *Bathville Corp. Ltd. et al. v. Atkinson et al.* (1964), 64 DTC 5330 (Ont. C.A.).) Of course, the coming into force of the Charter may have rendered inoperative provisions of law with long standing in our law books, but the notion here in question is that of "reasonableness" and I do not consider that the Charter could have abruptly changed our notion of what is or is not reasonable.

So, those are the reasons why I object, with respect, to the view that the Minister's authorization in question in these proceedings, an authorization regularly issued pursuant to subsection 231(4) of the *Income Tax Act*, could be seen as offending the Constitution.

I would grant the appeal, set aside the judgment of the Trial Division and dismiss the respondents' motion with costs throughout.

6174; *Kelly Douglas and Company Limited v. The Queen et al.* (1981), 82 DTC 6036 (C.S.C.-B.); *Burnac Corporation Limited, et autres c. Le ministre du Revenu national*, [1978] 2 C.F. 269; [1977] CTC 593 (1<sup>re</sup> inst.); *Bathville Corp. Ltd. et al. v. Atkinson et al.* (1964), 64 DTC 5330 (C.A. Ont.).) Évidemment, l'entrée en vigueur de la Charte peut avoir rendu inopérantes des dispositions législatives existant depuis longtemps dans nos recueils de lois, mais la notion en cause en l'espèce est celle du «raisonnable» et je ne crois pas que la Charte pourrait avoir modifié sans transition notre conception de ce qui est raisonnable et de ce qui ne l'est pas.

C'est donc pour ces motifs que je m'oppose, en toute déférence, à l'opinion voulant que, en l'espèce, on puisse considérer que l'autorisation du Ministre, une autorisation accordée régulièrement aux termes du paragraphe 231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ait pu contrevenir à la Constitution.

Je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler le jugement de la Division de première instance et de rejeter la requête des intimés, avec dépens dans toutes les cours.