

A-515-85

A-515-85

The Queen (Appellant) (Defendant)

v.

Bertram S. Miller Ltd. (Respondent) (Plaintiff)INDEXED AS: *BERTRAM S. MILLER LTD. v. R. (F.C.A.)*Court of Appeal, Heald, Ryan and Hugessen JJ.—
Fredericton, January 8, 9; Ottawa, June 19, 1986.

Constitutional law — Charter of Rights — Criminal process — Search or seizure — Infested trees — Confiscation and destruction of imported trees, without warrant, under Plant Quarantine Act — Seizure not unreasonable within meaning of s. 8 Charter — 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. 7, 8, 15, 24(1) — Plant Quarantine Act, R.S.C. 1970, c. P-13, ss. 3(2), 4(h), 6(1)(a), 9(4), (5)(b) — Plant Quarantine Regulations, SOR/76-763 (consolidated in C.R.C., c. 1273), ss. 4, 5(1), 7 (as am. by SOR/80-246), 16, 22 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, ss. 1(a), (b), 2(e) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 26(7) — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 10(1), (3).

Agriculture — Imported trees infested by insect larvae — Confiscation and destruction of trees, without warrant, under Plant Quarantine Act — Public interest in destruction of trees outweighing interest protected by Charter s. 8 — Whether right to compensation exists — Plant Quarantine Act, R.S.C. 1970, c. P-13, ss. 3(2), 4(h), 6(1)(a), 9(4), (5)(b) — Plant Quarantine Regulations, SOR/76-763 (consolidated in C.R.C., c. 1273), ss. 4, 5(1), 7 (as am. by SOR/80-246), 16, 22 — 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. 7, 8, 15, 24(1).

Construction of statutes — Plant Quarantine Act — Confiscation and destruction of infested trees under Act — Whether presumption Parliament not intending to deprive citizen of lawfully held property without compensation applicable so as to entitle respondent to compensation — Plant Quarantine Act, R.S.C. 1970, c. P-13, ss. 3(2), 4(h), 6(1)(a), 9(4), (5)(b) — Plant Quarantine Regulations, SOR/76-763 (consolidated in C.R.C., c. 1273), ss. 4, 5(1), 7 (as am. by SOR/80-246), 16, 22 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R.R. 408(1), 412(1) — Freshwater Fish Marketing Act, R.S.C. 1970, c. F-13 — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 3(1).

The respondent imported three lots of ornamental trees and shrubs from three different nurseries in the United States. Upon inspecting the stock at the respondent's own premises, as agreed and without a warrant—it is not required by the *Plant Quarantine Act*—, inspectors of the Federal Department of Agriculture found some of the trees to be infested with what

La Reine (appelante) (défenderesse)

c.

a

Bertram S. Miller Ltd. (intimée) (demanderesse)RÉPERTORIÉ: *BERTRAM S. MILLER LTD. c. R. (C.A.F.)*

b

Cour d'appel, juges Heald, Ryan et Hugessen—
Fredericton, 8 et 9 janvier; Ottawa, 19 juin 1986.

c

Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — Fouilles, perquisitions ou saisies — Arbres infestés — Des arbres importés ont été confisqués et détruits sans mandat en vertu de la Loi sur la quarantaine des plantes — La saisie n'est pas abusive au sens de l'art. 8 de la Charte — 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. 7, 8, 15, 24(1) — Loi sur la quarantaine des plantes, S.R.C. 1970, chap. P-13, art. 3(2), 4h, 6(1)a, 9(4), (5)b — Règlement sur la quarantaine des plantes, DORS/76-763 (consolidé à C.R.C., chap. 1273), art. 4, 5(1), 7 (mod. par DORS/80-246), 16, 22 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1a), b), 2e) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 26(7) — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 10(1), (3).

e

Agriculture — Arbres importés infestés de larves d'insectes — Confiscation et destruction de ces arbres sans mandat conformément à la Loi sur la quarantaine des plantes — Le droit du public à la destruction des arbres prévaut sur le droit garanti par l'art. 8 de la Charte — Existe-t-il un droit à une indemnisation? — Loi sur la quarantaine des plantes, S.R.C. 1970, chap. P-13, art. 3(2), 4h, 6(1)a, 9(4), (5)b — Règlement sur la quarantaine des plantes, DORS/76-763 (consolidé à C.R.C., chap. 1273), art. 4, 5(1), 7 (mod. par DORS/80-246), 16, 22 — 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. 7, 8, 15, 24(1).

f

Interprétation des lois — Loi sur la quarantaine des plantes — Confiscation et destruction d'arbres infestés en vertu de la Loi — La présomption selon laquelle le législateur n'a pas eu l'intention de prendre possession de biens légalement détenus sans verser d'indemnité confère-t-elle à l'intimée le droit de recevoir une indemnité? — Loi sur la quarantaine des plantes, S.R.C. 1970, chap. P-13, art. 3(2), 4h, 6(1)a, 9(4), (5)b — Règlement sur la quarantaine des plantes, DORS/76-763 (consolidé à C.R.C., chap. 1273), art. 4, 5(1), 7 (mod. par DORS/80-246), 16, 22 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 408(1), 412(1) — Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, S.R.C. 1970, chap. F-13 — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 3(1).

g

L'intimée a importé des États-Unis trois lots d'arbres et d'arbustes ornementaux achetés dans trois pépinières différentes. Lors de l'inspection des plants, qui, conformément à l'entente intervenue entre les parties, a été effectuée dans les locaux de l'intimée sans qu'aucun mandat n'ait été délivré—la *Loi sur la quarantaine des plantes* n'en exige point—les inspecteurs du

was later identified as gypsy moth larvae. The inspectors formed the opinion that there was a reasonable danger that the whole shipment was or could shortly become infested. They therefore confiscated the trees and ordered the respondent to destroy them. The inspectors themselves destroyed the trees when the order was not obeyed.

The Trial Judge [[1985] 1 F.C. 72] found that the respondent had been the victim of an unreasonable search and seizure, contrary to section 8 of the Charter, and awarded it compensation for its damages. Paragraph 6(1)(a) of the Act was declared inoperative to the extent of its inconsistency with section 8 of the Charter. This is an appeal from that decision.

Held (Heald J. dissenting), the appeal should be allowed.

Per Ryan J.: The evidence was sufficient to establish that the larvae identified as gypsy moths came from a particular lot of trees from a particular source.

The inspection was not carried out pursuant to paragraph 6(1)(a) of the Act but pursuant to section 7 of the Regulations. There was nothing unreasonable about the "search" or inspection. The importer had consented to it and the inspection was routine and purely administrative in nature.

The real issue is whether the confiscation and destruction of the trees and shrubs under subsection 9(4) of the Act was unreasonable within the meaning of section 8 of the Charter.

Subsection 9(4) confers authority to order the destruction of infested plants by the person from whom it is confiscated, and that authority is wide enough to authorize the actual destruction of the plants by departmental officials where the owner has failed to execute the order issued under subsection 9(4). Section 22 of the Regulations confers a power supplemental to subsection 9(4) of the Act with respect to the destruction and disposition of confiscated plants. The destruction called for the exercise of ministerial authority under section 22, and its delegation was in compliance with that section.

The confiscation and destruction of the trees and shrubs constituted a seizure within the meaning of section 8 of the Charter and that seizure was not unreasonable; it was merely a step in an administrative process and had nothing to do with criminal law. It would be undesirable to introduce a relatively inflexible warrant requirement into our administrative law system. In this case, there was a powerful public interest in safeguarding New Brunswick forests against what might well have been a very damaging infestation.

While privacy is the most important interest safeguarded by section 8, the interest a person has in being secure against unreasonable seizure of his property is also safeguarded. However, in this case, there was an "emergency situation", and thus neither a warrant nor other authorization from an impartial arbiter was a necessary precondition. Furthermore, the standard provided by subsection 9(4) is a reasonable standard: there must be a reasonable belief that the plants are hazardous.

ministère fédéral de l'Agriculture ont jugé que certains des arbres étaient infestés de larves subséquemment identifiées comme des spongieuses. Les inspecteurs ont conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que l'ensemble du chargement risquait d'être infesté ou de le devenir à brève échéance. En conséquence, ils ont confisqué les arbres et ordonné à la demanderesse de les détruire. Celle-ci n'ayant pas obtempéré, les inspecteurs ont eux-même détruit les arbres.

Le juge de première instance, ayant conclu [[1985] 1 C.F. 72] que l'intimée avait été victime d'une fouille, d'une perquisition et d'une saisie abusives qui violaient l'article 8 de la Charte, lui a accordé une indemnité pour les dommages qu'elle avait subis. L'alinéa 6(1)a) de la Loi a été déclaré inopérant dans la mesure où il était incompatible avec l'article 8 de la Charte. Appel est interjeté de cette décision.

Arrêt (le juge Heald dissident): l'appel devrait être accueilli.

Le juge Ryan: La preuve présentée reliait de façon suffisante les larves identifiées comme des spongieuses à certains lots et pépinières déterminés.

L'inspection n'a pas été effectuée en vertu de l'alinéa 6(1)a) de la Loi mais en vertu de l'article 7 du Règlement. Cette «fouille ou perquisition» ou inspection n'avait rien d'abusif. L'importateur avait consenti à l'inspection, qui était une inspection de routine, de nature purement administrative.

La véritable question est de savoir si la confiscation et la destruction des arbres et arbustes, qui ont été effectuées en vertu du paragraphe 9(4) de la Loi, étaient abusives au sens de l'article 8 de la Charte.

Le paragraphe 9(4) confère à un inspecteur le pouvoir d'ordonner que les plantes infestées soient détruites par la personne à qui elles ont été confisquées, lequel pouvoir est assez large pour autoriser les fonctionnaires du Ministère à procéder à la destruction effective des plantes lorsque leur propriétaire fait défaut d'exécuter l'ordre donné conformément au paragraphe 9(4). L'article 22 du Règlement complète le pouvoir conféré par le paragraphe 9(4) de la Loi en ce qui a trait à la destruction ou autre disposition des plantes confisquées. La destruction des plantes mettait en jeu l'exercice d'un pouvoir ministériel fondé sur l'article 22, pouvoir qui a été délégué conformément à cet article.

La confiscation et la destruction des arbres et arbustes de l'importateur constituaient une saisie au sens donné à ce terme dans l'article 8 de la Charte, saisie qui n'était pas abusive; il s'agissait d'une étape s'inscrivant dans un processus administratif et ne relevant aucunement du droit criminel. Il n'est pas souhaitable d'introduire dans notre système de droit administratif l'exigence relativement peu flexible d'un mandat. En l'espèce, il existait un droit très important du public à la protection des forêts du Nouveau-Brunswick contre ce qui aurait très bien pu devenir une infestation dévastatrice.

Si le droit à la vie privée est le plus important des droits garantis par l'article 8, cet article protège également le droit que possède toute personne d'être à l'abri des saisies abusives de ses biens. En l'espèce, les inspecteurs ont agi dans une «situation d'urgence»; en conséquence, ils n'étaient pas obligés d'obtenir au préalable un mandat ou autre autorisation d'un arbitre impartial. Qui plus est, le critère prévu au paragraphe 9(4) est raisonnable: l'inspecteur doit croire, en se fondant sur des motifs raisonnables, que les plantes sont dangereuses.

The absence of compensation is not enough to brand the seizure of the importer's goods as unreasonable.

The inspectors believed that there was danger of the infestation spreading and they had reasonable grounds for their belief. In deciding that the entire shipment should be destroyed, even if only one lot was found to be infested, the inspectors may have erred on the side of caution. But the consequences of an "invasion" were so serious that they were entitled to do so.

The importer cannot invoke paragraphs 1(a) and (b) of the Bill of Rights because it is a corporation. And in view of the emergency situation, the duty to act fairly imposed by paragraph 2(e) did not extend to a duty to grant a hearing. Section 7 of the Charter is not applicable since it provides no protection against deprivation of security of property. Nor can section 15 of the Charter be relied upon, as it was not in force at the material time herein.

The presumption that Parliament does not intend to deprive the citizen of his lawfully held property without compensation does not apply in this case. The terms of the statute herein are inconsistent with a general statutory right to compensation existing apart from the Minister's right, in provisions 3(2) and 4(h) of the Act, to order compensation in some destruction cases.

The Trial Judge also erred in awarding damages because when the goods were destroyed, they had little or no market value, being infected with gypsy moth larvae.

Per Hugessen J.: The Trial Judge's findings of fact are not to be interfered with. The issue herein is solely one of law: are the relevant provisions of the Act and Regulations contrary to the Charter? Since there was agreement between the respondent and the inspectors that the shipment would be inspected at the respondent's premises, the Trial Judge's finding that the "search and seizure" powers in paragraph 6(1)(a) of the Act was incompatible with section 8 of the Charter was irrelevant.

The question remains whether the confiscation and destruction provisions of subsection 9(4) of the Act are contrary to section 8 of the Charter. Subsection 9(4) is not inoperative as permitting an unreasonable seizure. According to common law, the inspectors' action was not illegal since they acted on reasonable belief, as required by subsection 9(4). With respect to the Charter, the test of what is "unreasonable" for the purposes of section 8 of the Charter will vary from case to case. However, there is clearly a category of public health- and safety-related inspections carried out in commercial or industrial premises where a warrantless search and seizure, such as one made pursuant to subsection 9(4), is not only reasonable but essential for the protection of the public good.

L'absence d'indemnisation ne suffit pas à elle seule à rendre abusive la saisie des biens de l'importateur.

Les inspecteurs croyaient qu'il y avait danger que l'infestation ne se répande; de plus, leur opinion était fondée sur des motifs raisonnables. Il est possible que les inspecteurs aient été exagérément prudents en décidant que la totalité du chargement devait être détruite même si un seul des lots avait été trouvé infesté. L'extrême gravité des conséquences possibles d'une «invasion» les justifiaient cependant de le faire.

L'importateur, étant une société, ne peut invoquer les alinéas 1(a) et b) de la Déclaration des droits. De plus, dans cette situation d'urgence, l'obligation de respecter l'équité qu'impose l'alinéa 2e) aux inspecteurs n'impliquait pas qu'ils devaient accorder une audition à l'intimée. L'article 7 de la Charte n'est pas applicable puisqu'il ne garantit aucunement le droit à la sécurité des biens. L'article 15 de la Charte, qui n'était pas en vigueur au moment où les événements en l'espèce sont survenus, ne peut non plus être invoqué.

La présomption voulant que le législateur n'ait pas eu l'intention de dépouiller un particulier des biens qu'il détient légalement sans lui verser d'indemnité ne s'applique pas en l'espèce. Le libellé de la Loi en l'espèce exclut l'existence d'un droit général à indemnisation indépendant des dispositions de son paragraphe 3(2) et de son alinéa 4h), qui permettent au Ministre d'ordonner une indemnisation relativement à la destruction de certaines plantes ou autre matière.

Le juge de première instance a également commis une erreur en accordant des dommages-intérêts à l'intimée puisque les biens, au moment où ils ont été détruits, avaient une valeur marchande peu élevée ou n'avaient aucune valeur en raison de leur infestation par les larves de spongieuses.

Le juge Hugessen: Nous n'avons pas le droit de modifier les conclusions de fait tirées par le juge de première instance. Le litige en l'espèce ne porte que sur une question de droit: les dispositions pertinentes de la Loi et du Règlement contreviennent-elles à la Charte? La conclusion du juge de première instance selon laquelle les pouvoirs d'effectuer des «fouilles, perquisitions et saisies» prévus à l'alinéa 6(1)a) de la Loi étaient incompatibles avec l'article 8 de la Charte n'était pas pertinente à l'espèce puisque l'intimée et les inspecteurs s'étaient entendus pour que le chargement soit inspecté dans les locaux de l'intimée.

Reste à savoir si des dispositions du paragraphe 9(4) de la Loi prévoyant la confiscation et la destruction des plantes sont contraires à l'article 8 de la Charte. Le paragraphe 9(4) n'est pas inopérant parce qu'il permettrait une saisie abusive. En vertu de la *common law*, l'action des inspecteurs n'était pas illégale puisqu'elle s'appuyait sur une croyance fondée sur des motifs raisonnables, conformément au paragraphe 9(4). En ce qui concerne la Charte, le critère servant à déterminer ce qui est «abusif» dans le cadre de l'application de son article 8 variera d'une espèce à l'autre. Toutefois, il existe clairement une certaine catégorie d'inspections reliées à la sécurité et à la santé publiques et effectuées dans des locaux industriels ou commerciaux pour les fins desquelles il est non seulement raisonnable mais essentiel à la protection du public que la fouille, la perquisition et la saisie puissent, ainsi que le prévoit le paragraphe 9(4), se faire sans mandat.

The purpose of the *Plant Quarantine Act* is the protection of forests and farms from infestation with parasites. Normally, the inspected premises will be out-of-doors or open to the public. There can be no reasonable expectation of privacy in the things searched: plant material or parasites. The search must be conducted at a reasonable time and be based upon reasonable belief. Once plant material is found to be infested and to constitute a hazard, the public interest in its seizure and destruction outweighs any interest whose protection is envisaged by the Charter.

The presumption of a right to compensation does not apply in this case. Firstly, because the facts to support a claim for compensation based on that principle were not pleaded. Secondly, even if the claim had been properly pleaded, because the property seized in this case was not lawfully possessed, not having passed inspection under the Act. The deprivation of such unlawful possession can create no presumption of an intent to compensate.

Per Heald J. (dissenting): The appeal should be dismissed.

It is unnecessary and undesirable to consider the applicability of section 8 of the Charter, or section 7 thereof, or paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill of Rights. The respondent is entitled to compensation based on the Supreme Court of Canada decision in *Manitoba Fisheries*, [1979] 1 S.C.R. 101.

The goods destroyed were not valueless, nor were they a menace, nor were they illegally held at the time of taking. According to the evidence—larvae were found on only 15 trees, all in the same lot—there could not have been any shadow of suspicion with respect to over half of the shipment. Nor was there any evidence that the wind could have carried the larvae to the other trees. Nor was there conclusive evidence that the gypsy moth larvae examined came from those trees. The shipment therefore had a real and substantial value, it did not represent a menace and it was lawfully held by the respondent.

With respect to the scheme of the Act and the Regulations, reference was made to the principle enunciated by Lord Atkinson in *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Co.*, [1919] A.C. 744 (H.L.). It is not a question of implying a general right to compensation: the legal right to compensation exists unless a clear and unequivocal contrary intention is expressed in the relevant legislation. There is no such clear and unequivocal contrary intention in the *Plant Quarantine Act* or Regulations.

There is no basis to disturb the findings of the Trial Judge with respect to the value of the shipment.

It is true that the *Manitoba Fisheries* principle was not specifically pleaded, but all the essential facts relating to its applicability have been pleaded, and that is all that is necessary. Furthermore, counsel for the appellant addressed the

L'objet de la *Loi sur la quarantaine des plantes* est d'empêcher que nos forêts et nos fermes ne soient infestées par des parasites. Normalement, les locaux inspectés seront situés à l'extérieur ou seront ouverts au public. Les plantes et les parasites faisant l'objet des perquisitions sont des biens relativement auxquels le droit à la vie privée ne peut raisonnablement être réclaté. La fouille et la perquisition doivent être effectuées à un moment raisonnable et la croyance de l'inspecteur doit être fondée sur des motifs raisonnables. Lorsqu'il ressort qu'une plante ou autre matière est infestée et constitue un danger, l'intérêt public exigeant sa saisie et sa destruction doit prévaloir sur les droits dont la Charte assure la protection.

La présomption voulant qu'une personne ait le droit d'être indemnisée ne s'applique pas en l'espèce: premièrement, les faits qui appuieraient une demande d'indemnisation fondée sur ce principe n'ont pas été plaidés; en second lieu, même si cette demande avait été plaidée correctement, les biens saisis ne se trouvaient pas légalement en la possession de l'intimée puisqu'ils n'avaient pas réussi l'épreuve de l'inspection prévue par la Loi. La privation d'une possession ainsi entachée d'illégalité ne peut créer aucune présomption d'intention de compenser la perte subie.

Le juge Heald (motifs dissidents): L'appel devrait être rejeté.

Il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'examiner la question de savoir si l'article 8 de la Charte ou l'article 7 de la Charte ou les alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration des droits sont applicables. L'intimée a le droit d'être indemnisée sur le fondement de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Manitoba Fisheries*, [1979] 1 R.C.S. 101.

Les biens détruits n'étaient pas sans valeur, ne constituaient pas un danger et n'étaient pas détenus illégalement au moment de la prise de possession. Selon la preuve—les larves n'ont été trouvées que sur 15 arbres, qui faisaient tous partie du même lot—plus de la moitié du chargement ne pouvait donner lieu à aucun soupçon. Et aucune preuve n'a révélé que le vent aurait pu transporter les larves dans les autres arbres. Il n'a pas non plus été prouvé de façon concluante que les larves de spongieuses examinées provenaient des arbres en question. En conséquence, ce chargement avait une valeur réelle et effective, ne constituait pas un danger et se trouvait légalement en la possession de l'intimée.

Concernant l'économie de la Loi et du Règlement, il a été fait référence au principe énoncé par lord Atkinson dans l'affaire *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Co.*, [1919] A.C. 744 (H.L.). La question n'est pas celle de savoir si un droit général à une indemnité découle de la législation: le droit à indemnisation existe à moins que la législation pertinente n'exprime de façon claire et non équivoque une intention contraire. Ni la *Loi sur la quarantaine des plantes* ni son Règlement n'exprime cette intention claire et non équivoque.

Rien n'autorise la Cour à modifier les conclusions tirées par le juge de première instance relativement à la valeur du chargement.

S'il est exact que le principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* n'a pas été plaidé explicitement, tous les faits essentiels à son application l'ont été, et ces allégations suffisent en l'espèce. De plus, l'avocat de l'appelante a fait valoir son point

question of compensation both at trial and on the appeal. The pleadings are therefore not defective.

The respondent is only entitled to compensation for goods destroyed. Even if there was valid claim for damages under the Charter or the Bill of Rights, this is not a case for either general or exemplary damages since the Trial Judge found that the inspectors carried out their duty in conformity with the Act and Regulations.

de vue sur la question de l'indemnisation à la fois lors du procès et devant la Cour d'appel. En conséquence, les plaidoiries en l'espèce ne sont pas déficientes.

L'intimée a seulement droit à une indemnité à titre de compensation pour la valeur des biens détruits. En supposant que l'intimée aurait droit à des dommages-intérêts en vertu soit de la Charte, soit de la Déclaration des droits, il n'y a pas lieu d'adjuger des dommages-intérêts généraux ou exemplaires en l'espèce puisque le juge de première instance a conclu que les inspecteurs s'étaient acquittés des obligations que leur imposaient la Loi et le Règlement.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Harrison, [1977] 1 S.C.R. 238; *R. v. Rao* (1984), 12 C.C.C. (3d) 97 (Ont. C.A.); *Camara v. Municipal Court of San Francisco*, 387 U.S. 523 (1967); *A. M. Smith & Co., Ltd. v. R.*, [1982] 1 F.C. 153 (C.A.); *B.C. Medical Assn. v. R. in Right of B.C.* (1984), 58 B.C.L.R. 361 (C.A.); *Stein et al. v. "Kathy K" et al. (The Ship)*, [1976] 2 S.C.R. 802; *Donovan v. Dewey*, 452 U.S. 594 (1981); 101 S. Ct. 2534 (1981); *Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards* (1985), 51 O.R. (2d) 509 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen, [1979] 1 S.C.R. 101; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145.

REFERRED TO:

Law Society of Upper Canada v. Skapinker, [1984] 1 S.C.R. 357; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.); *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Co.*, [1919] A.C. 744 (H.L.); *R. in right of the Province of British Columbia v. Tener et al.*, [1985] 1 S.C.R. 533; *Lever Brothers, Ltd. v. Bell*, [1931] 1 K.B. 557 (C.A.); *In re Vandervell's Trusts (No. 2)*, [1974] Ch. 269 (C.A.); *Karas et al. v. Rowlett*, [1944] S.C.R. 1; *Dhalla v. Jodrey* (1985), 16 D.L.R. (4th) 732 (N.S.C.A.); *Entick v. Carrington* (1765), 19 St. Tr. 1029; 2 Wils K.B. 275; 95 E.R. 807 (K.B.); *White v. Redfern* (1879), 5 Q.B.D. 15; *De Verteuil v. Knaggs*, [1918] A.C. 557 (P.C.).

COUNSEL:

Derek H. Ayles, Q.C. and *A. R. Pringle* for appellant (defendant).
Mark M. Yeoman, Q.C. for respondent (plaintiff).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (defendant).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

R. c. Harrison, [1977] 1 R.C.S. 238; *R. v. Rao* (1984), 12 C.C.C. (3d) 97 (C.A. Ont.); *Camara v. Municipal Court of San Francisco*, 387 U.S. 523 (1967); *A. M. Smith & Co., Ltd. c. R.*, [1982] 1 C.F. 153 (C.A.); *B.C. Medical Assn. v. R. in Right of B.C.* (1984), 58 B.C.L.R. 361 (C.A.); *Stein et autres c. «Kathy K» et autres (Le navire)*, [1976] 2 R.C.S. 802; *Donovan v. Dewey*, 452 U.S. 594 (1981); 101 S. Ct. 2534 (1981); *Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards* (1985), 51 O.R. (2d) 509 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine, [1979] 1 R.C.S. 101; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.

DÉCISIONS CITÉES:

Law Society of Upper Canada c. Skapinker, [1984] 1 R.C.S. 357; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.); *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Co.*, [1919] A.C. 744 (H.L.); *R. du chef de la province de la Colombie-Britannique c. Tener et autre*, [1985] 1 R.C.S. 533; *Lever Brothers, Ltd. v. Bell*, [1931] 1 K.B. 557 (C.A.); *In re Vandervell's Trusts (No. 2)*, [1974] Ch. 269 (C.A.); *Karas et al. v. Rowlett*, [1944] R.C.S. 1; *Dhalla v. Jodrey* (1985), 16 D.L.R. (4th) 732 (C.A.N.-É.); *Entick v. Carrington* (1765), 19 St. Tr. 1029; 2 Wils K.B. 275; 95 E.R. 807 (K.B.); *White v. Redfern* (1879), 5 Q.B.D. 15; *De Verteuil v. Knaggs*, [1918] A.C. 557 (P.C.).

AVOCATS:

Derek H. Ayles, c.r. et *A. R. Pringle* pour l'appelante (défenderesse).
Mark M. Yeoman, c.r., pour l'intimée (demanderesse).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante (défenderesse).

Yeoman, Savoie, LeBlanc & Assoc., Moncton, New Brunswick, for respondent (plaintiff).

Yeoman, Savoie, LeBlanc & Assoc., Moncton (Nouveau-Brunswick), pour l'intimée (demanderesse).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J. (*dissenting*): This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1985] 1 F.C. 72] in which the respondent was awarded damages against the appellant in the amount of \$13,439.02 together with costs. The respondent filed a notice "of intention to contend that the decision of the Court below should be varied." The basis of this notice was the respondent's view that it was entitled to general damages and exemplary damages in addition to the special damages awarded by the learned Trial Judge in the sum of \$13,439.02.

The respondent owns and operates a nursery business in St. Martins, New Brunswick. Some of its nursery stock is customarily imported from the United States. The stock in issue in this appeal consisted of ornamental trees and shrubs purchased by the respondent from three different nurseries in the United States: Bald Hill Nurseries Inc., Exeter, Rhode Island (Bald Hill); Cherry Hill Nurseries Inc., West Newbury, Massachusetts (Cherry Hill); and, Weston Nurseries, Hopkinton, Massachusetts (Weston). The total shipment in issue consisted of some 362 plants of which 175 were purchased from Bald Hill, 96 from Cherry Hill and 91 from Weston. It contained, *inter alia*, the following varieties of ornamental trees and shrubs; spruce; pine; oak; beech; linden; maple; juniper; rhododendron; cotoneaster; azalea and hemlock.

Donald Miller, the Vice-President of the respondent, and the individual mainly engaged in the operation of the respondent nursery applied for and obtained an import permit from Mr. William Weiler, a Programs Officer of Agriculture Canada, at the Saint John Office. This permit was issued on May 13, 1982 and the delivery point for inspection shown thereon was the respondent's nursery at St. Martins, approximately 100 miles distant from St. Stephen, New Brunswick, the

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

LE JUGE HEALD (*dissident*): Appel est interjeté d'un jugement de la Division de première instance [[1985] 1 C.F. 72] condamnant l'appelante à payer à l'intimée des dommages-intérêts au montant de 13 439,02 \$ ainsi que les dépens. L'intimée a déposé un avis portant qu'elle avait l'[TRADUCTION] «intention de plaider que la décision de la Division de première instance devrait être modifiée». Si l'intimée a fait parvenir cet avis, c'est qu'elle estimait avoir droit à des dommages-intérêts généraux et exemplaires en sus des dommages-intérêts spéciaux au montant de 13 439,02 \$ adjugés par le juge de première instance.

L'intimée possède et exploite une pépinière à St. Martins, au Nouveau-Brunswick. Certains des arbres et arbustes qu'elle tient dans sa pépinière sont habituellement importés des États-Unis. Les plants dont il est question en l'espèce étaient des arbres et arbustes ornementaux achetés par l'intimée de trois pépinières américaines différentes: Bald Hill Nurseries Inc., située à Exeter, dans le Rhode Island (Bald Hill); Cherry Hill Nurseries Inc., se trouvant à West Newbury, dans le Massachusetts (Cherry Hill); et Weston Nurseries, de Hopkinton, au Massachusetts (Weston). Le chargement entier faisant l'objet du litige consistait en quelque 362 plants, dont 175 avaient été achetés de Bald Hill, 96 de Cherry Hill et 91 de Weston. Ce chargement comprenait notamment des arbres et arbustes ornementaux appartenant aux espèces suivantes: l'épinette, le pin, le chêne, le hêtre, le tilleul, l'érable, le génévrier, le rhododendron, le cotonéaster, l'azalée, et le sapin.

Donald Miller est le vice-président de l'intimée et a pour activité principale l'exploitation de cette pépinière; il a demandé et obtenu un permis d'importation de M. William Weiler, un agent de programme attaché au bureau de Saint John d'Agriculture Canada. Ce permis a été délivré le 13 mai 1982; il porte que le lieu de livraison aux fins d'inspection est la pépinière de l'intimée située à St. Martins, à environ 100 milles de St. Stephen, au Nouveau-Brunswick, le point d'entrée de la

proposed port of entry from the U.S.A. into Canada. The learned Trial Judge observed [at page 74] with respect to this procedure of not carrying out the inspection at the border but rather, on the premises of the importer, that it was "customary for such shipments and for the convenience of both the importer and the Department". In this case, it is also clear that the importer agreed to this procedure which had also been followed in respect of earlier importations of nursery stock. At the time of obtaining the permit, Mr. Weiler cautioned Donald Miller to beware of gypsy moths which were causing serious problems in the New England states. He also gave Mr. Miller a pamphlet concerning the gypsy moth which Mr. Miller read prior to going to the U.S.A. for this shipment.

The nursery stock in issue was brought to the respondent's nursery at St. Martins in one enclosed truck during the late evening of May 19, 1982. Inspector Holm of Agriculture Canada travelled to the nursery for the purpose of inspecting the shipment during the afternoon of Thursday, May 20, 1982. He arrived when the shipment was being unloaded. At that time Mr. Donald Miller and several other individuals were examining one particular tree. They showed Inspector Holm larvae on that tree. Inspector Holm then inspected some 15 of the larger hardwood trees (mostly, sugar maple and oak). He observed some larvae on most of those 15 trees. On some of the trees inspected, he observed two or three larvae. On others he observed six to eight larvae. The leaves were showing signs of defoliation. Holm also inspected some softwood trees as well as some smaller shrubs. He found larvae on some of the softwood trees but did not find any larvae on the smaller shrubs. The only portion of the shipment inspected by Holm was the portion originating from the Bald Hill nursery. He testified that, to his knowledge, there were no larvae on the trees which came from the other two nurseries. He also said that since he thought the larvae could possibly be tent caterpillar or gypsy moth and since he was not positive as to their identity, he decided to collect samples of the larvae and take them to the Saint John office for further examination by his superiors. He also issued a Notice of Detention at that time with respect to the Bald Hill portion of

frontière canado-américaine choisi par l'importateur. Le juge de première instance a observé [à la page 74] que l'inspection des marchandises dans les locaux de l'importateur plutôt qu'à la frontière était «la coutume lorsqu'il s'agit d'envois de ce genre» et procédait de «raisons pratiques à la fois pour l'importateur et pour le Ministère». Cette manière de procéder avait été suivie relativement à des importations antérieures de plants de pépinières, et il est bien établi qu'en l'espèce l'importateur y a consenti. Au moment de la délivrance du permis, M. Weiler a mis Donald Miller en garde contre les spongieuses, qui faisaient des ravages en Nouvelle-Angleterre. Il a également remis à M. Miller un feuillet portant sur la spongieuse, feuillet que M. Miller a lu avant de se rendre aux États-Unis pour prendre possession du chargement en question.

^d Les arbres et arbustes en cause, qui ont été transportés jusqu'à St. Martins dans un camion fermé, sont arrivés à la pépinière de l'intimée le 19 mai 1982, en fin de soirée. L'inspecteur Holm, d'Agriculture Canada, s'est rendu à St. Martins et s'est présenté à la pépinière pour effectuer son inspection du chargement au cours de l'après-midi du jeudi 20 mai 1982. Il est arrivé au moment du déchargement des arbres et arbustes. Lors de son arrivée, M. Donald Miller et plusieurs autres personnes examinaient un arbre en particulier. Ils ont montré à l'inspecteur Holm des larves se trouvant sur cet arbre. Ce dernier a alors inspecté une quinzaine des arbres à bois dur de plus grandes dimensions (pour la plupart, des érables à sucre et des chênes), pour constater que la plupart de ces 15 arbres portaient des larves. Sur certains des arbres examinés, il a trouvé deux ou trois larves; sur d'autres, il en a relevé entre six et huit. Les feuilles présentaient des symptômes de défoliation. ^h Holm a également examiné certains des arbres à bois mou et quelques arbustes de dimensions plus réduites. Il a trouvé des larves sur certains des arbres à bois mou mais n'en a trouvé aucune sur les arbustes. L'inspection de Holm n'a porté que sur la partie du chargement provenant de la pépinière Bald Hill. Il a témoigné que, à sa connaissance, aucune larve ne se trouvait sur les arbres provenant des deux autres pépinières. Il a également dit que, croyant que les larves en question pourraient être des malacosomes ou des spongieuses mais n'étant pas certain de leur identité, il a

the shipment ordering the respondent to spray all plants from Bald Hill nursery with an insecticide. Inspector Holm said that he gave those samples to Mr. Weiler on the morning of Friday, May 21, 1982 to be taken to Fredericton for positive identification.

Mr. Fred Titus, a technician employed by the Canadian Forestry Service, testified that he received certain samples of larvae from Mr. Weiler in the afternoon of May 21, 1982, the larvae being from two separate locations. Titus delivered the larvae to Dr. L. P. Magasi, the Head of the Forest Insect and Disease Survey for the Maritimes Forestry Center at Fredericton. Dr. Magasi examined the larvae under a microscope. They also were examined by Dr. Douglas G. Embree, the Program Director of Technical Services in the Canadian Forestry Services. Dr. Embree was qualified at the trial as an expert in insect entomology. The larvae examined by Dr. Magasi and Dr. Embree were from the two separate locations referred to *supra*, (the respondent's premises and the premises of Maritime Sod Limited [hereinafter called Maritime Sod], a competitor nursery of the respondent at Saint John which also imported nursery stock from the U.S.A. There is no evidence on this record that Maritime Sod imported from the same three nurseries as the respondent). Dr. Magasi was unable to say whether the larvae he examined were from Maritime Sod or from the respondent's premises. Dr. Embree testified that he examined two larvae under a microscope. He positively identified them as gypsy moth larvae. He could not state whether the larvae he examined came from the respondent's trees or from those of Maritime Sod. Nevertheless, Dr. Magasi and Dr. Embree recommended that "the lots affected" should be burned. A draft memorandum was prepared and signed by Dr. Magasi and delivered to Mr. Weiler on Friday, May 21, 1982 containing, *inter alia*, the recommendation for destruction, by burning. In the evening of May 21, 1982, Mr. Weiler advised Don Miller and his father that all three lots of the respondent's shipment would have to be destroyed

décidé de prélever certains échantillons de celles-ci et de les emporter au bureau de Saint John pour que ses supérieurs en fassent un examen plus poussé. Il a en même temps donné à l'intimée, relativement à la partie du chargement provenant de Bald Hill, un avis de consignation ordonnant la vaporisation d'un insecticide sur tous les plants en question. L'inspecteur Holm a déclaré avoir remis ces échantillons à M. Weiler le matin du vendredi 21 mai 1982 afin que celui-ci les emporte à Fredericton, où ils seraient identifiés de façon certaine.

M. Fred Titus, un technicien employé par le Service canadien des forêts, a témoigné qu'il avait reçu de M. Weiler certains échantillons de larves provenant de deux endroits distincts au cours de l'après-midi du 21 mai 1982. M. Titus a remis les larves en question à M. L. P. Magasi, chef de l'Étude des maladies des arbres et des insectes forestiers pour le Centre de recherches forestières des Maritimes, à Fredericton. M. Magasi a examiné les larves à l'aide d'un microscope. Elles ont également été examinées par M. Douglas G. Embree, le directeur de programme des Services techniques du Service canadien des forêts. Lors du procès, M. Magasi a été désigné comme un expert en entomologie. Les larves examinées par MM. Magasi et Embree provenaient des deux endroits distincts mentionnés plus haut (elles avaient été prélevées dans les locaux de l'intimée et dans ceux de la pépinière Maritime Sod Limited [ci-après appelée Maritime Sod], une concurrente de l'intimée située à Saint John qui, comme celle-ci, importait des arbres et arbustes de pépinière des États-Unis; la preuve versée au dossier ne révèle pas que Maritime Sod ait importé ses plants des trois pépinières ayant fait affaire avec l'intimée). M. Magasi a été incapable de dire si les larves qu'il a examinées provenaient des locaux de Maritime Sod ou de ceux de l'intimée. M. Embree a témoigné qu'il avait examiné deux larves à l'aide d'un microscope. Il a déclaré qu'elles étaient indubitablement des spongieuses, sans pouvoir préciser si elles avaient été prélevées sur les arbres de l'intimée ou sur ceux de Maritime Sod. MM. Magasi et Embree ont néanmoins recommandé que [TRADUCTION] «les lots atteints» soient brûlés. Un projet de mémoire rédigé et signé par M. Magasi, recommandant notamment la destruction des plants en question par le feu, a été délivré à M. Weiler le vendredi 21 mai 1982. Dans la soirée du

due to gypsy moth infestation. Later that evening, Notices of Detention and Destruction were issued and signed by Harvey Holm in respect of all three lots. The respondent did not destroy the stock in question. Subsequently, on Tuesday, May 25, 1982, one A. T. Watt, an official of the New Brunswick Department of Agriculture acting as an Inspector under the *Plant Quarantine Act*, R.S.C. 1970, c. P-13 and Regulations [*Plant Quarantine Regulations*, SOR/76-763], informed the respondent by a hand-delivered letter that all three lots of nursery stock imported from the U.S.A. must be burned pursuant to subsection 9(4) of that Act. The entire stock was destroyed by burning on Tuesday, May 25, 1982 by servants of the Provincial Forestry Department acting as agents and at the request of the Federal Department of Agriculture.

It should be noted before concluding this summary of the relevant facts that: the Weston stock was certified by the appropriate Massachusetts authority to be "apparently free from injurious plant pests" on May 17, 1982 and by the United States Department of Agriculture to be "substantially free from injurious diseases and pests" on the same date after thorough examination; the Cherry Hill stock was certified on May 17, 1982 by the appropriate Massachusetts authority to be "substantially free from injurious diseases and pests" after thorough examination; and, that the Bald Hill stock was certified on May 17, 1982 by the appropriate Rhode Island authority, after thorough examination, to be "substantially free from injurious diseases and pests".

The learned Trial Judge found that the destruction of the respondent's property was unlawful and that its right to be secure against unreasonable search or seizure, as guaranteed by section 8 of the

21 mai 1982, M. Weiler a avisé Don Miller et son père que les trois lots du chargement de l'intimée devraient être détruits en raison de leur infestation par des spongieuses. Plus tard au cours de cette même soirée, Harvey Holm a signé et délivré des avis de consignation et de destruction relativement à chacun de ces trois lots. L'intimée n'a pas détruit les plants visés. Plus tard, le mardi 25 mai 1982, un dénommé A. T. Watt, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick agissant à titre d'inspecteur conformément à la *Loi sur la quarantaine des plantes*, S.R.C. 1970, chap. P-13 et au Règlement [*Règlement sur la quarantaine des plantes*, DORS/76-763], a avisé l'intimée par lettre délivrée par porteur que, conformément au paragraphe 9(4) de la Loi, chacun des trois lots d'arbres et arbustes de pépinière importés des États-Unis devait être brûlé. Le mardi 25 mai 1982, des employés du ministère provincial des Forêts ont, à la demande du ministère fédéral de l'Agriculture et à titre de mandataires de celui-ci, détruit tous les arbres et arbustes faisant partie du chargement en question.

Nous ne saurions terminer ce résumé des faits pertinents sans souligner les éléments suivants: les arbres et arbustes provenant de la pépinière Weston ont fait l'objet d'un certificat des autorités compétentes du Massachusetts en date du 17 mai 1982 portant qu'ils étaient [TRADUCTION] «apparemment exempts de parasites nuisibles aux plantes», tandis que, à cette même date, le département américain de l'Agriculture, après un examen complet, les a déclarés [TRADUCTION] «essentiellement exempts de maladies et de parasites nuisibles»; le 17 mai 1982, après un examen complet, les autorités compétentes du Massachusetts ont délivré relativement aux arbres et arbustes de la pépinière Cherry Hill un certificat portant qu'ils étaient [TRADUCTION] «essentiellement exempts de maladies et parasites nuisibles»; quant aux arbres et arbustes de la pépinière Bald Hill, les autorités compétentes du Rhode Island, le 17 mai 1982, ont, après un examen complet, certifié qu'ils étaient [TRADUCTION] «essentiellement exempts de maladies et parasites nuisibles».

Le juge de première instance a conclu que la destruction des biens de l'intimée était illégale et que son droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, garanti par

Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] had been denied. Accordingly, applying subsection 24(1) of the Charter,¹ he awarded the respondent compensation in the amount of \$13,439.02 and costs. His rationale for reaching this conclusion reads (at page 83):

In the case at bar, the inspectors did not trespass on their first visit to the nursery, as they had been impliedly invited as a result of the agreement between both parties that the inspection would take place at the nursery. It is my view, however, that in the interval between the discovery of the larvae and the actual destruction of the trees an assessment could have been made by an impartial arbiter as to whether or not to seize and destroy the goods, had the Act so prescribed.

I cannot conclude from the jurisprudence to date, as applied to the facts of the case at bar, that the warrantless search powers conferred by paragraph 6(1)(a) of the *Plant Quarantine Act* are necessarily unreasonable and that they ineluctably collide with section 8 of the Charter. There may be circumstances of emergency where the obtention of a warrant would be unfeasible. In my view, however, paragraph 6(1)(a) is inoperative to the extent of its inconsistency with section 8, such as in the present case where it has not been established that the obtaining of such a warrant was unfeasible or even impracticable. Subsection 52(1) of the Charter provides for such situations:

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force and effect.

Under the circumstances, I find that the destruction of the plaintiff's property was unlawful and that his right to be secure against unreasonable search or seizure, as guaranteed by section 8 of the Charter, has been denied.

Counsel for the appellant submitted that the learned Trial Judge erred in finding that there was, on the facts of this case, a warrantless search which constituted an unreasonable search and seizure by virtue of section 8 of the Charter. In the view I take of this case, it is unnecessary and undesirable to consider the applicability of section 8 of the Charter or for that matter, section 7 of the Charter or paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix

¹ Subsection 24(1) reads:

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

l'article 8 de la Charte [*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.)], avait été violé. En conséquence, il a accordé à l'intimée une indemnité au montant de 13 439,02 \$ ainsi que les dépens en application du paragraphe 24(1) de la Charte¹. Les motifs qu'il énonce à l'appui de cette conclusion sont les suivants (à la page 83):

En l'espèce, les inspecteurs ne sont pas entrés sans autorisation à la pépinière lors de leur première visite car ils y avaient été invités implicitement à la suite de l'entente par laquelle les deux parties avaient conclu que l'inspection aurait lieu à cet endroit. Je suis cependant d'avis que, entre le moment de la découverte des larves et la destruction réelle des arbres, un arbitre impartial aurait pu apprécier s'il y avait lieu ou non de saisir et de détruire les marchandises, si c'est ce qu'avait prescrit la Loi.

Il ne m'est pas possible de conclure à partir de la jurisprudence appliquée aux faits de l'espèce que les pouvoirs de fouille et de perquisition sans mandat conférés par l'alinéa 6(1)a) de la *Loi sur la quarantaine des plantes* sont nécessairement abusifs et qu'ils entrent inévitablement en conflit avec l'article 8 de la Charte. Il peut exister des cas d'urgence où il serait impossible d'obtenir un mandat. À mon avis, cependant, l'alinéa 6(1)a) est inopérant dans la mesure où il est incompatible avec l'article 8, comme dans le cas présent où il n'a pas été démontré qu'il était impossible ou même difficile d'obtenir un tel mandat. Le paragraphe 52(1) de la Charte prévoit les cas de ce genre:

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Étant donné les circonstances, j'estime que la destruction des biens de la demanderesse était illégale et que son droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, garanti par l'article 8 de la Charte, a été violé.

L'avocat de l'appelante a soutenu que le juge de première instance avait commis une erreur en concluant que les faits établis en l'espèce révélaient l'existence d'une fouille ou perquisition sans mandat constituant une fouille, perquisition et saisie abusives au sens de l'article 8 de la Charte. Étant donné ma conclusion en l'espèce, il n'est ni nécessaire ni souhaitable que j'examine la question de savoir si l'article 8 de la Charte ou, quant à cela, l'article 7 de la Charte ou les alinéas 1a) et

¹ Le paragraphe 24(1) est ainsi libellé:

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

III], as submitted by respondent's counsel.² Based on the factual situation summarized *supra*, I have concluded that the principles enunciated by the Supreme Court of Canada in the case of *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101 should be applied in this case. In *Manitoba Fisheries (supra)*, the appellant had been engaged for many years in the business of purchasing fish from fishermen at various lakes in Manitoba and processing and selling the fish to customers in the U.S.A. and other parts of Canada. The appellant and other companies like it had over the years built up individual clienteles in what had become a highly competitive business. Parliament enacted the *Freshwater Fish Marketing Act* [R.S.C. 1970, c. F-13] which came into force on May 1, 1969. Under that legislation the respondent through its agent, the Freshwater Fish Marketing Corporation was granted a commercial monopoly in the export of fish from Manitoba and other participating provinces. As a result the appellant was forced out of business on or about May 1, 1969. The Supreme Court of Canada held that the legislation in question and the Corporation created thereunder had the effect of depriving the appellant of its goodwill as a going concern, thereby rendering its physical assets virtually useless. The Supreme Court held further that the goodwill so taken away constituted property of the appellant for the loss of which no compensation whatever had been paid. At page 118, Mr. Justice Ritchie, in referring to the taking of this property, said:

There is nothing in the Act providing for the taking of such property by the Government without compensation and as I find that there was such a taking, it follows, in my view, that it was unauthorized

In support of this conclusion, Ritchie J. relied on the long established rule enunciated by Lord Atkinson in *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.), at page 542 where he said:

The recognized rule for the construction of statutes is that, unless the words of the statute clearly so demand, a statute is

² See: *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, at p. 383, per Estey J.

2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III] sont applicables ainsi que le prétend l'avocat de l'intimée². Considérant les faits que je viens de résumer, j'ai conclu a que les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101 devraient être appliqués en l'espèce. Dans l'affaire *Manitoba Fisheries*, précitée, l'entreprise appelante, depuis plusieurs années, achetait du poisson aux pêcheurs de différents lacs du Manitoba pour le traiter et le vendre à des clients dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis. Cette société et ses concurrents avaient constitué au cours des années c leur propre clientèle dans un secteur devenu très compétitif. Le Parlement a édicté la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* [S.R.C. 1970, chap. F-13], qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1969. En vertu de cette Loi, d l'intimée a conféré à son mandataire, l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, le droit exclusif d'exporter du poisson hors du Manitoba et des autres provinces participantes. En conséquence, l'appelante a dû cesser d'exploiter son entreprise vers le 1^{er} mai 1969. La Cour suprême e du Canada a jugé que la Loi en question et l'Office qu'elle établissait avaient eu pour effet de priver l'appelante de l'achalandage attaché à son entreprise en activité et avaient retiré pratiquement f toute valeur à ses biens corporels. La Cour suprême a également décidé que l'achalandage qui avait été enlevé à l'appelante constituait un bien pour la perte duquel celle-ci n'avait jamais été indemnisée. À la page 118, M. le juge Ritchie, g parlant de cette prise de possession des biens de l'appelante, a dit:

Rien dans la Loi n'autorise le gouvernement à prendre possession d'un tel bien sans verser d'indemnité et, puisque je conclus h qu'il y a effectivement eu dépossession, je dois conclure que celle-ci n'était pas autorisée

Le juge Ritchie a appuyé cette conclusion sur la règle bien établie énoncée par lord Atkinson dans l'affaire *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.), à la page 542 dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Pour interpréter les lois, la règle est la suivante: sauf si ses termes l'exigent, une loi ne doit pas être interprétée

² Voir le jugement prononcé par le juge Estey dans l'affaire *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, à la p. 383.

not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation.

In this case, the facts establish that the respondent was the owner of the shipment of trees and shrubs in issue. It is clear that the appellant, by destruction of that shipment through burning took away the respondent's property rights. It is also clear that no compensation for the taking was either offered or paid by the appellant.

Thus, *prima facie*, the *Manitoba Fisheries* principle would seem to apply to the facts of this case. However, counsel for the appellant has a twofold response to that view of the matter. Initially, it is his submission that the appellant's employees and agents "did not take valuable property but rather got rid of infested stock that was a menace to everyone, including the respondent." He further submits that the *Plant Quarantine Act* "does not provide for the taking of valuable property for public purposes, but rather for the control of something detrimental to all. There is not the same rationale for compensation as in an expropriation." Implicit in these submissions and, indeed, implicit in the *Manitoba Fisheries* principle is the assumption that the property taken was lawfully held by its owner prior to the taking.

In my view, the validity of these submissions are dependent upon the fundamental assumption which they make—namely, that the goods destroyed were valueless or were a menace or were illegally held at the time of taking. On my appreciation of the evidence in this case, I am unable to make any of these assumptions. The respondent's shipment had been certified on May 17, 1982 by Federal and State authorities in the U.S.A. to be substantially or apparently free from injurious plant pests. The shipment which was totally destroyed by the appellant contained some 362 trees and shrubs. Larvae were found on only 15 of the respondent's trees. Larvae were also found on trees imported from the U.S.A. by one of the respondent's competitors at Saint John. The appellant's expert entomologist examined two larvae under a microscope and identified them as being gypsy moth larvae. Neither he nor anyone else was able to say whether the gypsy moth larvae exam-

de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation.

En l'espèce, les faits établissent que l'intimée était propriétaire du chargement d'arbres et d'arbustes litigieux. Il est clair que l'appelante, en brûlant ce chargement, a porté atteinte au droit de propriété de l'intimée. Il est également clair qu'aucune indemnité n'a été offerte ou payée par l'appelante pour cette prise de possession.

Ainsi, de prime abord, le principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* semblerait s'appliquer aux faits de l'espèce. L'avocat de l'appelante a toutefois opposé deux arguments à ce point de vue. Au départ, il prétend que les employés et mandataires de l'appelante [TRADUCTION] «n'ont pas pris possession de biens de valeur mais ont fait disparaître des arbres et arbustes infestés qui constituaient un danger pour tout le monde, y compris l'intimée». Il prétend également que la *Loi sur la quarantaine des plantes* ne prévoit pas [TRADUCTION] «la prise de possession de biens de valeur à des fins publiques mais vise plutôt à empêcher une chose nuisible à tous de faire des ravages. Les motifs justifiant l'indemnisation dans le cadre d'une expropriation sont absents». Ces prétentions, comme, d'ailleurs, le principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*, impliquent que le propriétaire dont les biens ont été pris les détenait légalement avant la prise de possession.

À mon avis, ces prétentions ne valent que dans la mesure où est justifiée la présomption sur laquelle elles se fondent, savoir que les biens détruits étaient sans valeur ou constituaient un danger ou n'étaient pas détenus légalement au moment de la prise de possession. Mon appréciation de la preuve présentée en l'espèce m'empêche de souscrire à l'une ou à l'autre de ces propositions. Des certificats en date du 17 mai 1982 délivrés par les autorités étatiques et fédérales américaines portaient que le chargement de l'intimée était essentiellement ou apparemment exempt de parasites nuisibles aux plantes. Le chargement qui a été entièrement détruit par l'appelante comportait quelque 362 arbres et arbustes. Les larves trouvées ne l'ont été que sur quinze des arbres de l'intimée. Des larves ont également été découvertes sur des arbres importés des États-Unis par un des concurrents de l'intimée dans la ville de Saint John. Un entomologiste employé par l'appelante a examiné

ined came from the respondent's trees or those belonging to Maritime Sod at Saint John. Furthermore, the respondent's imported nursery stock came from three separate nurseries in the U.S.A. There was no evidence of larvae on any of the trees which came from either the Weston or the Cherry Hill nurseries. Thus, there could not have been any shadow of suspicion with respect to over half of the respondent's shipment. It was suggested that there was a possibility of the larvae from the Bald Hill trees being carried by the wind to the other trees. There was no evidence that this had happened or was likely to happen. To the contrary, the evidence was that the larvae on the Bald Hill trees had progressed to a state in their development where such a possibility was remote indeed. In my view, the evidence established a possibility that 15 trees out of a total of 362 were infested with gypsy moth larvae. I do not characterize the proof as being any higher than a possibility in view of the lack of identification of the gypsy moth larvae as having come from the respondent's shipment. Accordingly, I conclude that the respondent's shipment had real and substantial value and did not represent a menace. I also conclude that the said property was lawfully held by the respondent at the time of its destruction. The respondent paid to the three U.S. nurseries the sum of \$8,429.19 Canadian for the shipment in question. Don Miller's uncontradicted evidence was that the normal mark-up at that time was approximately 50%. Thus, the evidence established that the total value of the shipment to the respondent at the time of destruction was in excess of \$13,000. Don Miller also testified that the extent of defoliation even on the 15 trees examined was not serious enough to cause a reduction in the growth. He said: "There was just no way that I would have taken that nursery stock and burned it . . . I just don't believe that that was the proper thing to do." Mr. Miller was not unknowledgeable in these matters since he had managed the nursery for some time and had obtained a B.Sc. in Agriculture (majoring in Ornamental Horticulture) from the University of Guelph. In cross-examination, he was asked whether, if he had seen the defoliation on the 15 trees, he would still have accepted those trees. He answered: "I still would have because there wasn't damage, seriously enough, to cause a reduction in the growth." He went on to explain that if the leaf damage on any of the trees amounted to more than 50 per cent of the leaves, he would

deux larves à l'aide d'un microscope et les a identifiées comme des larves de spongieuses. Ni cet expert, ni quiconque n'a été capable de dire si les larves de spongieuses examinées provenaient des arbres de l'intimée ou des arbres de Maritime Sod de Saint John. De plus, les plants de pépinière importés par l'intimée provenaient de trois pépinières américaines distinctes. Aucune preuve n'a été établie que l'un quelconque des arbres de la pépinière Weston ou de la pépinière Cherry Hill contenait des larves. Plus de la moitié du chargement de l'intimée ne pouvait donc donner lieu à aucun soupçon à cet égard. L'on a suggéré qu'il était possible que le vent ait transporté les larves se trouvant dans les arbres de la pépinière Bald Hill dans les autres arbres. Il n'a été nullement établi en preuve que ceci s'était produit ou était susceptible de s'être produit. Au contraire, la preuve révélait que les larves se trouvant sur les arbres de la pépinière Bald Hill étaient parvenues à un stade de leur développement au cours duquel ce transport d'un arbre à l'autre était certainement très peu probable. À mon avis, la preuve a établi la possibilité que 15 arbres sur 362 aient été infestés par des larves de spongieuses. Si je dis que la preuve n'établit qu'une possibilité d'infestation, c'est que celle-ci ne révèle pas que les larves de spongieuses provenaient du chargement de l'intimée. En conséquence, je conclus que ce chargement avait une valeur réelle et effective et ne constituait pas un danger. Je conclus également que lesdits biens étaient légalement en la possession de l'intimée au moment de leur destruction. L'intimée a versé 8 429,19 \$ canadiens à trois pépinières américaines pour le chargement en question. Selon le témoignage non contredit de Don Miller, la marge de profit ordinaire était, à l'époque, d'environ 50 %. Ainsi, la preuve a établi que la valeur totale du chargement de l'intimée au moment de sa destruction dépassait 13 000 \$. Don Miller a également déclaré que même la défoliation des 15 arbres examinés n'était pas suffisamment grave pour entraîner une réduction de leur croissance. Il a dit: [TRADUCTION] «Je n'aurais jamais brûlé ces arbres et arbustes de pépinière . . . Je ne crois tout simplement pas que de telles mesures s'imposaient.» M. Miller était passablement versé dans de telles questions puisqu'il dirigeait l'exploitation de la pépinière depuis un bon moment et qu'il avait obtenu un B.Sc. en agriculture (son sujet d'étude principal était l'horticulture ornementale) de

have rejected those trees. However, he pointed out that the worst leaf damage he observed amounted to only about 20% of the leaves on a particular tree with the exception of one tree (a purple leaf beech) where approximately 40% of the leaves were affected.

In view of the evidence as summarized *supra*, I am unable to conclude that the appellant did not take valuable property lawfully held from the respondent. There is simply no evidence on the record from which it can be concluded that the stock destroyed was valueless. To the contrary, the evidence makes it clear that most, if not all of the nursery stock destroyed, was not infested or contaminated in any way. As noted *supra*, the evidence of damaged stock relates only to 15 trees out of a total stock of 362 trees and shrubs. The letter to the respondent from the Canadian Forestry Service Laboratory of Environment Canada, wherein that service identified the sample of larvae submitted by the respondent as being gypsy moth larvae referred only to the Bald Hill stock since that stock was the source of the sample submitted. Likewise, there was no evidence from which it could reasonably be concluded that there was any likelihood that further infestation or contamination would result. For these reasons, I cannot agree on this record, that the nursery stock destroyed by the appellant was not valuable property or was otherwise harmful. Since, in my view, the evidence falls far short of establishing that the respondent's shipment should not have entered Canada due to gypsy moth infestation, it follows that it does not establish that the respondent was illegally holding its property at the time of taking. The inferences and conclusions which I have drawn from the uncontradicted evidence herein do not conflict with any of the findings of fact of the learned Trial Judge. In this regard, the Trial Judge only found: (i) that the inspectors carried out their duty as they were required to do under the Act and Regulations; and (ii) that they discussed the matter

l'Université de Guelph. Lors d'un contre-interrogatoire, on lui a demandé s'il aurait accepté les 15 arbres partiellement défoliés eut-il connu cet état de choses. Il a répondu: [TRADUCTION] «Je les aurais acceptés quand même puisqu'ils n'avaient pas subi de dommages suffisamment graves pour entraîner une réduction de leur croissance.» Il a ajouté qu'il aurait rejeté tout arbre dont plus de 50 pour cent des feuilles auraient été endommagées. Toutefois, il a indiqué qu'à l'exception d'un seul arbre (un hêtre pourpre), dont environ 40 % des feuilles étaient abîmées, l'arbre le plus endommagé qu'il avait observé était atteint dans environ 20 % de ses feuilles.

À l'examen de la preuve résumée ci-dessus, je suis incapable de conclure que l'appelante n'a pas dépossédé l'intimée de biens de valeur légalement détenus. Il n'existe aucune preuve au dossier qui permette de conclure que les arbres et arbustes détruits étaient sans valeur. Au contraire, la preuve révèle clairement que la plupart, sinon tous les arbres et arbustes de pépinière détruits n'étaient infestés ou contaminés d'aucune façon. Ainsi que je l'ai déjà noté, la preuve des dommages ne concerne que 15 arbres parmi les 362 arbres et arbustes. La lettre adressée à l'intimée par le laboratoire du Service canadien des forêts d'Environnement Canada, dans laquelle ce service identifiait l'échantillon que lui avait soumis l'intimée comme des larves de spongieuses, ne mentionnait que les plantes provenant de la pépinière Bald Hill puisque l'échantillon transmis avait été prélevé sur ce lot. De la même façon, il n'existait aucun élément de preuve permettant de conclure en se fondant sur des motifs raisonnables qu'il était un tant soit peu vraisemblable que l'infestation ou la contamination se poursuive. Pour ces motifs, je ne puis, en me fondant sur le présent dossier, souscrire à la proposition voulant que les plants de pépinière détruits par l'appelante n'aient pas constitué des biens de valeur ou qu'ils aient été nuisibles. Puisque, selon moi, la preuve est nettement insuffisante pour établir que le chargement de l'intimée n'aurait pas dû entrer au Canada en raison de son infestation par des spongieuses, je conclus également que l'illégalité de la détention des biens en question par l'intimée au moment de la prise de possession n'a pas été établie. Les inférences et conclusions que j'ai tirées de la preuve non contredite en l'espèce n'entrent en

with officials of the respondent, and did not agree with the respondent's proposed solution because they considered the larvae to be a dangerous pest requiring immediate destruction. Since the Trial Judge disposed of the proceedings under the Charter without any consideration of the *Manitoba Fisheries* principle, it was not necessary for him to consider whether respondent's property had any value at the time of its destruction and, consequently, he was not called upon to make specific findings of fact relative to this issue. Similarly, he was not required, on his view of the matter, to draw the inferences which, I have drawn and which, in my opinion, flow necessarily from the evidence adduced.

The second submission of the appellant concerning the applicability of the *Manitoba Fisheries* principle relates to the scheme of the *Plant Quarantine Act* and the Regulations promulgated thereunder. Appellant's counsel observes that subsection 3(2) of the Act empowers the Minister to order the payment of compensation in respect of plants destroyed pursuant to the Regulations. Subsection 9(4) of the Act, *inter alia*, authorizes an inspector to order the destruction of plants when he believes, on reasonable grounds, that such plants constitute a hazard because they could be infested with any pests. Paragraph (5)(b) of section 9 of the Act empowers the Governor in Council to make regulations "respecting the destruction or disposition of any plant or other matter forfeited or confiscated under this section and the payment of any reasonable costs incidental to such destruction or disposition." Pursuant to subsection 9(5) of the Act, regulations [*Plant Quarantine Regulations*] were passed on November 19, 1976 (SOR/76-763 [consolidated in C.R.C., c. 1273]). Regulation 7(6) provides: "The cost of treating or destroying any plant or other matter or returning it to its place of origin pursuant to this section and all related costs shall be paid by the importer of the plant or other matter." Counsel also refers to

opposition avec aucune des conclusions de fait du juge de première instance. À cet égard, le juge de première instance n'a pris que les conclusions suivantes: (i) les inspecteurs ont exécuté leurs fonctions comme le leur prescrivait la Loi et le Règlement; et (ii) ils ont discuté de la question avec des employés de l'intimée et ont rejeté la solution proposée par celle-ci parce qu'ils étaient d'avis que les larves constituaient un parasite dangereux et devaient être détruites immédiatement. Comme le juge de première instance a statué sur les procédures prises en vertu de la Charte sans prendre en considération le principe énoncé dans l'affaire *Manitoba Fisheries*, il ne lui était pas nécessaire d'examiner la question de savoir si les biens de l'intimée avaient quelque valeur au moment de leur destruction, et par conséquent il n'a été appelé à tirer aucune conclusion de fait particulière à ce sujet. De la même façon, le juge de première instance, vu la façon dont il a envisagé la question, n'a pas eu à faire les inférences que j'ai dû faire et qui, selon moi, découlent nécessairement de la preuve.

La seconde prétention de l'appelante concernant l'applicabilité en l'espèce du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* se rapporte à l'économie de la *Loi sur la quarantaine des plantes* et de son Règlement d'application. L'avocat de l'appelante note que le paragraphe 3(2) de la Loi autorise le Ministre à ordonner qu'une indemnité soit versée relativement aux plantes détruites en conformité du Règlement. Le paragraphe 9(4) de la Loi, entre autres, autorise un inspecteur à ordonner que des plantes soient détruites lorsqu'il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, que celles-ci constituent un danger parce qu'elles pourraient être infestées par quelque parasite. L'alinéa (5)b de l'article 9 de la Loi habilite le gouverneur en conseil à établir des règlements «concernant la destruction ou la disposition de toute plante ou autre matière confisquée par le tribunal ou par l'inspecteur en vertu du présent article et le paiement de tous frais raisonnables afférents à cette destruction ou disposition». Un règlement [*Règlement sur la quarantaine des plantes*] a été édicté le 19 novembre 1976 (DORS/76-763) conformément au paragraphe 9(5) de la Loi. Le paragraphe 7(6) du Règlement [tel que consolidé à C.R.C., chap. 1273] porte: «Le coût du traitement, de la destruction ou de la réexpédition de la plante ou

section 16 of the same Regulations which empowers the Minister to award compensation in an amount not exceeding 80% of the value of plants destroyed in circumstances where potato plants are infested with potato cyst nematode or potato wart. It is, therefore, the submission of counsel based on the above quoted sections of the Act and Regulations, that the statutory scheme contemplates that in some situations only will compensation be paid and in others the owner of infested plants may have to pay for their destruction and will not be compensated. On this basis he submits that no right to compensation can be implied from the provisions of the *Plant Quarantine Act* and Regulations. I am unable to agree with this submission. I find relevant the judgment of Lord Atkinson in the case of *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Co.*, [1919] A.C. 744 (H.L.). In that case the Central Control Board (Liquor Traffic) acquired compulsorily certain licensed premises pursuant to the powers conferred on them by the *Defence of the Realm (Amendment) (No. 3) Act, 1915* [5 & 6 Geo. 5, c. 42] and the *Defence of the Realm (Liquor Control) Regulations, 1915*. The House of Lords decided that the owner's claim to compensation was not limited to compensation granted to him as a matter of grace but that he was entitled to claim compensation as of right under the *Lands Clauses Consolidation Act, 1845* [8 & 9 Vict., c. 18]. At page 752, Lord Atkinson said:

It was not suggested that the above-mentioned Regulations were not *intra vires*; nor was it contended that the principle recognized as a canon of construction of statutes by many authorities, such as *Attorney-General v. Horner* ((1884), 14 Q.B.D. 245, 257), *Commissioner of Public Works (Cape Colony) v. Logan* ([1903] A.C. 355, 363), *Western Counties Ry. Co. v. Windsor and Annapolis Ry. Co.* ((1882), 7 App. Cas. 178, 188), did not apply to the body of legislation under which the board purported to act. That canon is this: that an intention to take away the property of a subject without giving to him a legal right to compensation for the loss of it is not to be imputed to the Legislature unless that intention is expressed in unequivocal terms. I used the words "legal right to compensation" advisedly, as I think these authorities establish that, in the absence of unequivocal language confining the compensation payable to the subject to a sum given *ex gratia*, it cannot be so confined. I do not think that the Attorney-General really contested this, nor, as I understood him, did he contest the

autre matière et les frais connexes sont payés par l'importateur.» L'avocat de l'appelante fait également référence à l'article 16 du même Règlement, qui autorise le Ministre à accorder une indemnité dont le montant ne peut dépasser 80 % de la valeur des patates détruites parce qu'infestées par le nématode doré ou la tumeur verruqueuse de la pomme de terre. L'avocat de l'appelante s'appuie donc sur les dispositions précitées de la Loi et du Règlement pour prétendre que la Loi n'envisage le versement d'une indemnité que dans certaines situations déterminées alors que, dans d'autres cas, le propriétaire des plantes peut être tenu d'acquitter le coût de leur destruction sans être indemnisé. Il soutient en se fondant sur la proposition qui précède qu'aucun droit à une indemnité ne découle des dispositions de la *Loi sur la quarantaine des plantes* et du Règlement. Je ne puis souscrire à cette prétention. Le jugement rendu par lord Atkinson dans l'affaire *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Co.*, [1919] A.C. 744 (H.L.) me paraît pertinent. Dans cette affaire, le Central Control Board (Liquor Traffic), exerçant les pouvoirs que lui conférait le *Defence of the Realm (Amendment) (No. 3) Act, 1915* [5 & 6 Geo. 5, chap. 42] et les *Defence of the Realm (Liquor Control) Regulations, 1915*, s'est approprié certains locaux relativement auxquels des permis avaient été délivrés. La Chambre des lords a décidé que la *Lands Clauses Consolidation Act, 1845* [8 & 9 Vict., chap. 18] établissait en faveur du propriétaire un droit à une indemnité, et donc que les possibilités qui étaient offertes à ce dernier ne se limitaient pas à la demande d'une indemnité à titre gracieux. Lord Atkinson a déclaré à la page 752:

[TRANSDUCTION] On n'a pas prétendu que les Règlements susmentionnés ne constituaient pas un excès de pouvoir; on n'a pas soutenu non plus que le principe reconnu par une jurisprudence abondante, notamment les décisions *Attorney-General v. Horner* ((1884), 14 Q.B.D. 245, 257), *Commissioner of Public Works (Cape Colony) v. Logan* ([1903] A.C. 355, 363), *Western Counties Ry. Co. v. Windsor and Annapolis Ry. Co.* ((1882), 7 App. Cas. 178, 188), comme un canon en matière d'interprétation des lois ne s'appliquait pas au corps de législation sous l'empire duquel la commission prétendait agir. Le canon est le suivant: on ne doit pas imputer au législateur l'intention de priver un citoyen d'un bien sans lui donner un droit légitime à indemnisation pour la perte de ce bien, à moins que cette intention ne soit expirée en termes non équivoques. J'ai employé intentionnellement l'expression «droit légitime à indemnisation», car je pense que cette jurisprudence établit que, en l'absence de termes non équivoques à cet effet, on ne peut limiter à une somme donnée à titre gracieux l'indemnité paya-

principle that where the statute authorizing the taking away of, or causing damage to, the subject's property, either does not provide a special tribunal to assess the amount of the compensation the subject is to receive, or only provides a tribunal which has become non-existent, the subject is entitled to have that amount assessed in the High Court of Justice: *Bentley v. Manchester, Sheffield, and Lincolnshire Ry. Co.* ([1891] 3 Ch. 222). (Emphasis added).

In that case, it was submitted that the scheme of the statute and Regulations provided for compulsory taking without paying compensation therefor beyond such sum as might by an act of grace be awarded to the owner. In the case at bar, the appellant's counsel makes a similar argument. He suggests that, since the Act and Regulations provide in some cases of destruction, for compensation and not in others, that no general right to compensation is to be implied. That, however, is not the principle enunciated by Lord Atkinson *supra*. The canon of statutory construction to which he referred makes it clear that "an intention to take away the property of a subject without giving to him a legal right to compensation for the loss of it is not to be imputed to the legislature unless that intention is expressed in unequivocal terms." It is not a question of implying a general right to compensation. The legal right to compensation exists unless a clear and unequivocal contrary intention is expressed in the relevant legislation. I can find no such clear and unequivocal contrary intention in the *Plant Quarantine Act* or Regulations. Accordingly, and for the above reasons, I reject the submissions of appellant's counsel as to the non applicability of the *Manitoba Fisheries* decision to the instant case. It follows, in my view, that the respondent is entitled to compensation for the value of the goods destroyed. With respect to the *Manitoba Fisheries* decision, I would observe that the Supreme Court of Canada has recently affirmed the principle of that decision in the case of *R. in right of the Province of British Columbia v. Tener et al.*, [1985] 1 S.C.R. 533, at pages 563 and 564, per Estey J. and per Wilson J. at page 551.

ble au citoyen. Je ne crois pas que le procureur général ait vraiment contesté cela. Il ne s'est pas non plus, si je l'ai bien compris, opposé au principe selon lequel, lorsque la loi autorisant à déposséder un citoyen de son bien ou à y infliger quelque dommage ne prévoit aucun tribunal spécial chargé de fixer le montant de l'indemnité qui revient audit citoyen ou lorsque la loi ne prévoit qu'un tribunal qui n'existe plus, le citoyen peut s'adresser à la Haute Cour de Justice pour faire fixer ce montant: *Bentley c. Manchester, Sheffield and Lincolnshire Ry. Co.* ([1891] 3 Ch. 222). (C'est moi qui souligne.)

b Dans cette affaire, l'on a soutenu que l'économie de la Loi et du Règlement permettait à la Couronne de s'approprier des biens sans payer à leur propriétaire d'autre indemnité que celle qu'elle *c* pourrait lui accorder à titre gracieux. En l'espèce, l'avocat de l'appelante soutient le même type d'argument. Il prétend qu'aucun droit général à indemnisation ne découle de la Loi et du Règlement puisque ceux-ci prévoient une indemnisation *d* pour la destruction de biens dans certains cas et n'en prévoient pas dans d'autres cas. Le principe énoncé par lord Atkinson dans l'extrait précité est cependant tout autre. Le canon en matière d'interprétation des lois auquel il fait référence dit clairement qu'[TRADUCTION] «on ne doit pas imputer *e* au législateur l'intention de priver un citoyen d'un bien sans lui donner un droit légitime à indemnisation pour la perte de ce bien, à moins que cette intention ne soit exprimée en termes non équivoques». La question n'est pas celle de savoir si un droit général à une indemnité *f* découle de la législation. Le droit à indemnisation existe à moins que la législation pertinente n'exprime de façon claire et non équivoque une intention contraire. Ni la *Loi *g* sur la quarantaine des plantes* ni son Règlement ne m'apparaissent exprimer cette intention claire et non équivoque. En conséquence, pour les motifs que je viens d'énoncer, je rejette la prétention de l'avocat de l'appelante suivant laquelle la décision *h* rendue dans l'affaire *Manitoba Fisheries* ne s'applique pas à l'espèce. Il s'ensuit, à mon point de vue, que l'intimée a le droit d'être indemnisée pour la valeur des biens détruits. J'ajouterai, en ce qui *i* regarde l'arrêt *Manitoba Fisheries*, que la Cour suprême du Canada a récemment réaffirmé le principe qu'il énonce dans la décision qu'elle a prononcée dans l'affaire *R. du chef de la province de la Colombie-Britannique c. Tener et autre*, *j* [1985] 1 R.C.S. 533, aux pages 563 et 564 des motifs du juge Estey et à la page 551 des motifs du juge Wilson.

Insofar as the value of the goods destroyed is concerned, I referred earlier to the evidence of Donald Miller that the cost of the shipment was \$8,429.19 Canadian. He also testified that the normal mark-up at the relevant time was approximately 50%. On this basis, he quantified the value of the property destroyed at \$13,073.50. This figure was accepted by the Trial Judge. The appellant adduced no evidence to contradict or vary this figure. Accordingly, I think the Trial Judge was right to accept the figure given by Mr. Miller and, in the circumstances, there is no basis to justify this Court in changing that figure.

A perusal of the transcript of closing argument by counsel at the trial reveals that both counsel discussed the *Manitoba Fisheries* case and made submissions to the Trial Judge with respect to the applicability of the rationale of that case to the instant case. The Trial Judge made no reference in his reasons to that decision nor did he invoke the principle established by that case in reaching his conclusion. In this Court, the *Manitoba Fisheries* principle was discussed by each counsel, both in their memoranda and in oral argument. Although no question as to the sufficiency of the respondent's pleadings was raised in argument by counsel for the appellant, I wish to comment briefly on this matter since the basis upon which I have concluded that the respondent is entitled to succeed was not specifically pleaded. Rule 408(1) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] reads:

Rule 408. (1) Every pleading must contain a precise statement of the material facts on which the party pleading relies.

Rule 412(1) reads:

Rule 412. (1) A party may by his pleading raise any point of law.

Accordingly, it seems clear that a pleading must contain all of the material facts required to support a claim but that conclusions of law do not have to be pleaded although they may be included. Thus, the initial question to be asked is whether all the material facts necessary to the establishment of a claim under the *Manitoba Fisheries* principle

En ce qui concerne la valeur des biens saisis, j'ai mentionné plus haut le témoignage de Donald Miller, qui plaçait le coût des plants à 8 429,19 \$ canadiens. Il a également déposé que la marge de profit ordinaire était d'environ 50 % à l'époque pertinente. Ainsi a-t-il établi que la valeur des biens détruits était de 13 073,50 \$. Le juge de première instance a accepté ce montant. L'appelante n'a présenté aucune preuve visant à contester ou à modifier cette somme. En conséquence, je suis d'avis que le juge de première instance a eu raison d'admettre l'évaluation de M. Miller et que, dans les circonstances, rien n'autorise la Cour à en modifier le montant.

La transcription des plaidoiries faites par les avocats lors du procès révèle que tous deux ont discuté de l'arrêt *Manitoba Fisheries* et fait des observations au juge de première instance relativement à l'applicabilité à la présente espèce des principes énoncés dans cette affaire. Le juge de première instance, ni dans ses motifs ni dans sa conclusion, n'a fait aucune référence à cette décision ou au principe qu'elle établissait. Devant cette Cour, les avocats ont discuté du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* aussi bien dans leur exposé des points d'argument que dans leur plaidoirie. Bien que l'avocat de l'appelante n'ait pas mis en doute le caractère suffisant des plaidoiries de l'intimée, je traiterai tout de même brièvement de cette question puisque le motif pour lequel j'ai conclu que l'intimée devait avoir gain de cause n'a pas été plaidé de façon particulière. La Règle 408(1) [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] est ainsi libellée:

Règle 408. (1) Chaque plaidoirie doit obligatoirement contenir un exposé précis des faits essentiels sur lesquels se fonde la partie qui plaide.

La Règle 412(1) porte:

Règle 412. (1) Une partie peut, par sa plaidoirie, soulever tout point de droit.

En conséquence, il semble clair qu'une plaidoirie doit contenir tous les faits essentiels sur lesquels est fondée la demande mais que les conclusions de droit, si elles peuvent y être comprises, n'ont pas à être plaidées. La question initiale qui doit se poser est donc celle de savoir si tous les faits essentiels à l'établissement d'une demande fondée sur le principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* ont été plaidés dans la déclaration. Je suis d'avis que, à

have been pleaded in the statement of claim. In my view, the following facts would have to be pleaded:

- (a) property, in the respondent;
- (b) a taking of that property;
- (c) no compensation for the taking; and
- (d) authority for that taking.

A perusal of this statement of claim satisfies me that all of the above essential facts have been pleaded. Paragraphs 7 and 8 claim property rights and allege a taking of those property rights. Paragraph 13, by clear implication, alleges that no compensation was paid while paragraphs 4 and 9 plead the facts relating to authority for the taking. For these reasons I conclude that the requisite allegations have been pleaded sufficiently. However, that may not be the end of the matter in a case such as this where the respondent has, pursuant to Rule 412(1), raised points of law. The respondent has drawn three conclusions of law in this statement of claim: trespass (paragraph 8); breach of the Charter (paragraph 10); and breach of the *Canadian Bill of Rights* (paragraph 11). As noted *supra*, the respondent's counsel did refer to the *Manitoba Fisheries* case in his closing argument at trial. However, a perusal of pages 539-543 of Vol. II of the transcript persuades me that he was relying on that case in the context of his submissions on various provisions of the Charter. In these reasons I have concluded that the respondent is entitled to compensation on the basis of the principle established in *Manitoba Fisheries* separate and apart from any Charter considerations. Therefore, the question arises as to whether or not the appellant was given the opportunity to address and did address the *Manitoba Fisheries* principle outside of any impact it may have had on the Charter issues raised by the respondent. This question is clearly answered by a perusal of the argument at trial made by counsel for the appellant. At Vol. IV, page 580, counsel for the appellant said:

cet égard, les faits suivants doivent avoir été plaidés:

- a) l'intimée était propriétaire des biens en question;
- ^a b) il y a eu prise de possession de ces biens;
- c) aucune indemnité n'a été versée pour compenser cette prise de possession; et
- d) les autorités ayant effectué cette prise de possession étaient habilitées à le faire.

^b À la lecture de la déclaration en l'espèce, je suis convaincu que tous les faits essentiels énumérés ci-dessus ont été plaidés. Les paragraphes 7 et 8 font état d'un droit de propriété sur des biens et allèguent la dépossession de son détenteur. Alors que le paragraphe 13 allègue implicitement qu'aucune compensation n'a été versée, les paragraphes 4 et 9 plaident les faits relatifs à l'autorité en vertu de laquelle les biens ont été confisqués. Sur le fondement de ces motifs, je conclus que les faits qui devaient être allégués ont été suffisamment plaidés. Une telle conclusion ne suffit toutefois pas nécessairement à trancher cette question lorsqu'une partie soulève des points de droit conformément à la Règle 412(1), comme l'intimée l'a fait en l'espèce. Dans sa déclaration, l'intimée a tiré les trois conclusions de droit suivantes: il y a eu violation de propriété (au paragraphe 8); la Charte n'a pas été respectée (au paragraphe 10); et l'on a contrevenu à la *Déclaration canadienne des droits* (au paragraphe 11). Ainsi que je l'ai déjà mentionné, l'avocat de l'intimée a fait référence à l'arrêt *Manitoba Fisheries* dans la plaidoirie qu'il a présentée au procès. La lecture des pages 539 à 543 du Vol. II de la transcription me convainc toutefois qu'il s'est appuyé sur cet arrêt dans le cadre de ses prétentions fondées sur différentes dispositions de la Charte. Or, dans les présents motifs, j'ai conclu que l'intimée a droit d'être indemnisée en vertu du principe établi dans l'affaire *Manitoba Fisheries*, mise à part toute considération ayant trait à la Charte. En conséquence, l'on peut se demander si l'appelante s'est vue accorder la possibilité de traiter et a effectivement traité du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* autrement qu'en regard des questions relatives à la Charte soulevées par l'intimée. La transcription de la plaidoirie présentée par l'avocat de l'appelante lors du procès apporte une réponse claire à cette question. À la page 580 du Vol. IV, ce dernier affirme:

It's my submission, My Lord, that the fundamental issue here in this case, the fundamental issue once we get by the facts in section 9, and my friend touched on it when he dealt with it. It's not search and seizure under the Charter of Rights. It's not Section 1(a) of the Bill of Rights. It's the common law presumption of compensation which my friend talked about . . .

Thereafter, at pages 581 to 583, counsel dealt with the *Manitoba Fisheries* case, referred to the scheme of the Act and Regulations and made substantially the same argument concerning the non applicability of *Manitoba Fisheries* as was presented to us. Therefore, I am satisfied that the *Manitoba Fisheries* principle, or "the common law presumption of compensation" as counsel characterized it was addressed by counsel both at the trial and on the appeal. In these circumstances, and keeping in mind that under our Rules it is not mandatory to plead conclusions of law, I have concluded that the pleadings herein are not defective. Support for this view may be found in the comments of Scrutton L.J. in the case of *Lever Brothers, Ltd. v. Bell*, [1931] 1 K.B. 557 (C.A.), at pages 582-583 where he said:

In my opinion the practice of the Courts has been to consider and deal with the legal result of pleaded facts, though the particular legal result alleged is not stated in the pleadings, except in cases where to ascertain the validity of the legal result claimed would require the investigation of new and disputed facts which have not been investigated at the trial.

This view is further supported by Lord Denning's judgment in *In re Vandervell's Trusts (No. 2)*, [1974] Ch. 269 (C.A.), at pages 321-322 where he said:

It is sufficient for the pleader to state the material facts. He need not state the legal result. If, for convenience, he does so, he is not bound by, or limited to, what he has stated. He can present, in argument, any legal consequence of which the facts permit.

For all of the above reasons, I have concluded that the respondent is entitled to receive as compensation for the value of the goods destroyed the sum

[TRADUCTION] Votre Seigneurie, je soutiens que, une fois vidées les questions de fait reliées à l'article 9, le problème fondamental qui se pose dans la présente affaire—mon confrère en a d'ailleurs parlé lorsqu'il a traité de cet article—n'est ni celui de la validité des fouilles, perquisitions et saisies en regard de la Charte des droits, ni celui que pose l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits; la question fondamentale sur laquelle porte l'espèce concerne la présomption d'indemnisation issue de la *common law*, présomption dont mon confrère a parlé . . .

Ensuite, aux pages 581 à 583, l'avocat de l'appelante a traité de l'arrêt *Manitoba Fisheries*, fait mention de l'économie de la Loi et du Règlement et fait valoir devant le juge de première instance des arguments semblables à ceux qu'il nous a présentés à l'encontre de l'application du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*. En conséquence, je suis convaincu que l'avocat de l'appelante a fait valoir son point de vue sur l'applicabilité du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*, ou de la [TRADUCTION] «présomption d'indemnisation issue de la *common law*», pour employer ses propres termes, à la fois lors du procès et devant la Cour d'appel. Dans ces circonstances, gardant à l'esprit le principe selon lequel il n'est pas obligatoire, selon nos Règles, de plaider les conclusions de droit, j'ai conclu que les plaidoiries en l'espèce ne sont pas déficientes. Ce point de vue trouve un appui dans les motifs prononcés par le lord juge Scrutton dans l'affaire *Lever Brothers, Ltd. v. Bell*, [1931] 1 K.B. 557 (C.A.), aux pages 582 et 583, où il est dit:

[TRADUCTION] Selon mon opinion, les tribunaux ont eu pour pratique d'examiner les conséquences juridiques des faits plaidés et de statuer en droit sur ceux-ci même si les conclusions juridiques particulières alléguées n'étaient pas mentionnées dans les plaidoiries, sauf lorsque l'appréciation de la justesse des conséquences juridiques alléguées exigerait l'examen de faits nouveaux et litigieux n'ayant pas été examinés lors du procès.

Ce point de vue trouve également un appui dans le jugement rendu par lord Denning dans l'affaire *In re Vandervell's Trusts (No. 2)*, [1974] Ch. 269 (C.A.), aux pages 321 et 322, dans lequel celui-ci a dit:

[TRADUCTION] Il suffit que le plaideur énonce les faits importants. Il n'est pas tenu d'indiquer les conséquences juridiques. S'il le fait pour fins de commodité, il n'est pas lié ni limité par ce qu'il a déclaré. Il peut exposer, à titre d'argument, toute conséquence juridique qui découle des faits.

Pour tous les motifs qui précèdent, j'ai conclu que l'intimée a droit à une indemnité au montant de 13 073,50 \$ à titre de compensation pour la valeur

of \$13,073.50. The Trial Judge gave the respondent judgment for the sum of \$13,439.02. To the value of the goods destroyed in the sum of \$13,073.50 he added the following items: costs of renting a sprayer \$108; brokers' fees \$165; and long distance telephone calls \$92.52. In my view, these items can be said to be reasonably incidental to the value of the respondent's property and, therefore, I would not disturb the quantum of compensation awarded by the Trial Judge.

The only other issue to be disposed of is the matter of the respondent's cross appeal in which it asks that general damages and exemplary damages be awarded in addition to the special damages awarded by the Trial Judge. I would repeat my conclusion that the respondent is entitled to compensation for goods destroyed. In such a situation, the quantum is determined by a valuation of the goods destroyed and not by any damages that might have been suffered. However, assuming without deciding that the respondent has a valid claim for damages either under the Charter or the Bill of Rights, I do not think this is a case for either general or exemplary damages in view of the following finding of fact by the Trial Judge (at pages 75 and 76): "I am fully satisfied that the inspectors carried out their duty as they were obligated to do under the *Plant Quarantine Act* and Regulations."³

For all of the above reasons I would dismiss the appeal with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division which awarded compensation to the respondent, Bertram S. Miller Ltd. ("the importer"), on the ground that the importer had

³ Compare: *Karas et al. v. Rowlett*, [1944] S.C.R. 1, at p. 10 on the question of general damages.

On the question of exemplary damages see: *Dhalla v. Jodrey* (1985), 16 D.L.R. (4th) 732 (N.S.C.A.), at p. 739.

des biens détruits. Le juge de première instance a adjugé à l'intimée la somme de 13 439,02 \$. À la somme de 13 073,50 \$, qui représente la valeur des biens détruits, il a ajouté le coût de la location d'un vaporisateur, c'est-à-dire 108 \$, les honoraires d'un courtier, s'élevant à 165 \$, et les frais d'interurbains, qui atteignaient 92,52 \$. Ces postes pouvant, selon moi, être considérés comme accessoires à celui de la valeur des biens de l'intimée, je ne modifierais pas le montant de l'indemnité accordée par le juge de première instance.

La seule question sur laquelle il reste à statuer est l'appel incident qu'a interjeté l'intimée pour obtenir que des dommages-intérêts généraux et exemplaires soient ajoutés aux dommages-intérêts spéciaux accordés par le juge de première instance. Je répèterai que l'intimée a le droit d'être indemnisée pour la destruction de ses biens. Le montant accordé dans de telles circonstances s'apprécie au moyen de l'évaluation des biens détruits et non en fonction des dommages que la personne lésée a pu subir. Toutefois, en supposant sans en décider que l'intimée aurait droit à des dommages-intérêts en vertu soit de la Charte, soit de la Déclaration des droits, je ne suis pas d'avis qu'il y ait lieu d'adjudger des dommages-intérêts généraux ou exemplaires puisque le juge de première instance a tiré la conclusion de fait suivante (aux pages 75 et 76): «Je suis tout à fait convaincu que les inspecteurs se sont acquittés des obligations que leur imposent la *Loi sur la quarantaine des plantes* et le Règlement³.»

Pour tous les motifs qui précèdent, je rejetterais l'appel avec dépens.

* * *

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

LE JUGE RYAN: Appel est interjeté d'un jugement de la Division de première instance qui a accordé une indemnité à l'intimée, Bertram S. Miller Ltd. ([TRADUCTION] «l'importateur»), au

³ Au sujet de la question des dommages-intérêts généraux, examiner la présente affaire en la rapprochant de l'arrêt *Karas et al. v. Rowlett*, [1944] R.C.S. 1, à la p. 10.

Concernant la question des dommages exemplaires, voir: *Dhalla v. Jodrey* (1985), 16 D.L.R. (4th) 732 (C.A.N.-É.), à la p. 739.

been denied its right guaranteed by section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ("the Charter") to be secure against unreasonable search and seizure.

The importer had brought into Canada ornamental trees and shrubs which it had purchased from three nurseries in the United States, one in Rhode Island, the other two in Massachusetts. These trees and shrubs were confiscated and destroyed by inspectors of the Department of Agriculture acting under subsection 9(4) of the *Plant Quarantine Act* ("the Act"). Subsection 9(4) authorizes an inspector to confiscate plants or other matter and to order their destruction where he believes on reasonable grounds that the plants constitute a hazard because they are or could be infested with a pest.

The Trial Judge was apparently of the view that the decision to confiscate and to destroy the trees and shrubs had been made following a "search" carried out by inspectors of the Department of Agriculture pursuant to paragraph 6(1)(a) of the Act, which reads:

6. (1) An inspector may at any reasonable time

(a) enter any place or premises in which he reasonably believes there is any pest or plant or other matter to which this Act applies, and may open any container or package found therein or examine anything found therein that he has reason to believe contains any such pest or plant or other matter, and take samples thereof . . .

The inspectors had made the search without having obtained a warrant. The Trial Judge was of the view that the powers conferred by paragraph 6(1)(a) to search without warrant are not necessarily unreasonable. He stated that there might be circumstances of emergency in which it would not be feasible to obtain a warrant. He was of opinion, however, that the paragraph was inoperative to the extent of its inconsistency with section 8 of the Charter. He found that there was inconsistency in the present case because it had not been established that obtaining a warrant was not feasible.

The appellant, the Crown, has appealed on the ground that the Trial Judge erred in finding that

motif que son droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, garanti par l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* («la Charte») avait été violé.

^a L'importateur avait fait venir au Canada des arbres et des arbustes ornementaux qu'il avait achetés de trois pépinières américaines, dont une était située au Rhode Island et les deux autres au Massachusetts. Les inspecteurs du ministère de l'Agriculture, exerçant les pouvoirs que leur confère le paragraphe 9(4) de la *Loi sur la quarantaine des plantes* («la Loi»), ont confisqué et détruit ces arbres et arbustes. Le paragraphe 9(4) autorise un inspecteur à confisquer des plantes ou autres matières et à ordonner leur destruction lorsqu'il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, que ces plantes constituent un danger parce qu'elles sont ou pourraient être infestées par un parasite.

Le juge de première instance était apparemment d'avis que la décision de confisquer et de détruire les arbres et arbustes avait été prise à la suite d'une «fouille ou perquisition» effectuée par les inspecteurs du ministère de l'Agriculture conformément à l'alinéa 6(1)a) de la Loi, qui est ainsi libellé:

6. (1) Un inspecteur peut, à tout moment raisonnable,

a) entrer dans tout lieu ou local dans lesquels il a des raisons de croire qu'il y a un parasite ou une plante ou autre matière auxquels s'applique la présente loi, et il peut ouvrir tout récipient ou colis qui s'y trouve ou examiner toute chose qui s'y trouve lorsqu'il a des raisons de croire qu'ils contiennent un tel parasite ou une telle plante ou autre matière, et en prélever des échantillons . . .

Les inspecteurs ont effectué la recherche sans avoir, au préalable, obtenu de mandat. Le juge de première instance a été d'avis que le pouvoir prévu à l'alinéa 6(1)a) d'effectuer une fouille ou perquisition sans mandat n'était pas nécessairement abusif. Il a déclaré qu'il pouvait exister des cas d'urgence où il serait impossible d'obtenir un mandat. Il était cependant d'avis que l'alinéa en question était inopérant dans la mesure où il était incompatible avec l'article 8 de la Charte. Il a conclu qu'il y avait incompatibilité dans le présent cas puisqu'il n'avait pas été démontré qu'il était impossible d'obtenir un mandat.

L'appelante, la Couronne, a fondé son appel sur l'argument selon lequel le juge de première ins-

there was a warrantless search which, therefore, constituted an unreasonable search and seizure under section 8 of the Charter. This is the essential issue in this appeal.

Another issue may arise, however, if it should be determined that the importer's rights under section 8 of the Charter were not denied. The issue is whether the importer would nonetheless be entitled to compensation on the basis of the principle in *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101, the principle that a person whose property is taken by the Crown in the exercise of a statutory power is entitled to compensation unless the statute clearly indicates a contrary intention.

Mr. Justice Heald has reviewed the facts of the case in his reasons. I will emphasize only such of these facts as are necessary to my reasons. I may occasionally refer to certain facts not mentioned in his review.

The importer brought the three lots of trees and shrubs into Canada in one shipment. It has obtained a permit to import each of the lots. The permits appear to have been issued under section 4 of the *Plant Quarantine Regulations* ("the Regulations").

Subsection 5(1) of the Regulations provides:

5. (1) Subject to the conditions set out in sections 6, 7 and 9 any plant or other matter that is likely to be infested with a pest may be admitted into Canada if

- (a) its admission into Canada is authorized by a permit; and
- (b) it is accompanied by a health certificate.

The trees and shrubs were accompanied by appropriate health certificates.

An "Authority to Release" form was issued for each of the three lots. The forms indicated that the shipment would be inspected at destination, which was to be the importer's address in St. Martins, New Brunswick. The forms were signed by Mr. Holm, a Department of Agriculture inspector in Saint John. As Mr. Justice Heald states, the importer agreed to this procedure. I take it that the purpose of the authority to release was to allow

tance a commis une erreur en concluant que la fouille et la perquisition avaient été effectuées sans mandat et que, en conséquence, il y avait eu fouille, perquisition et saisie abusives au sens de l'article 8 de la Charte. C'est sur cette question que porte essentiellement l'appel en l'espèce.

Une décision portant que les droits garantis à l'importateur par l'article 8 de la Charte n'ont pas été violés pourrait toutefois donner lieu à une nouvelle question, celle de savoir si l'importateur aurait néanmoins le droit d'être indemnisé en application du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, suivant lequel une personne dépossédée de ses biens par la Couronne dans l'exercice d'un pouvoir conféré par une loi a droit à une indemnité à moins que cette loi n'indique clairement une intention contraire.

Dans ses motifs, le juge Heald a exposé les faits de la présente affaire. Je soulignerai uniquement ceux de ces faits qui sont nécessaires à mes motifs. Il pourra arriver à l'occasion que je mentionne certains faits qui ne figurent pas dans son exposé.

L'importateur a transporté au Canada les trois lots d'arbres et d'arbustes litigieux en un seul chargement. Il avait obtenu un permis d'importation pour chacun de ceux-ci. Il appert que ces permis ont été délivrés conformément à l'article 4 du *Règlement sur la quarantaine des plantes* («le Règlement»).

Le paragraphe 5(1) du Règlement porte que:

5. (1) Sous réserve des conditions établies aux articles 6, 7 et 9, une plante ou autre matière susceptible d'être infestée de parasites peut être introduite au Canada si

- a) un permis en autorise l'introduction; et si
- b) elle est accompagnée d'un certificat sanitaire.

Les arbres et arbustes étaient accompagnés des certificats sanitaires requis.

Une formule d'«autorisation de libération» a été délivrée relativement à chacun des trois lots. Les formules indiquaient que le chargement serait inspecté à destination, c'est-à-dire à l'adresse de l'importateur à St. Martins, au Nouveau-Brunswick. Les formules ont été signées par M. Holm, un inspecteur du ministère de l'Agriculture de Saint John. Ainsi que le dit le juge Heald, l'importateur a acquiescé à cette manière de procéder. Je pré-

the shipment to pass through the port of entry without examination.

The three lots were delivered in St. Martins on Wednesday evening, May 19, 1982. I presume the lots were admitted to Canada under section 5 of the Regulations. Their admission was thus subject to the conditions set out in section 7 of the Regulations (as am. by SOR/80-246). Section 7 provides in part:

7. (1) Any plant or other matter that is admitted into Canada pursuant to section 5 shall be examined by an inspector to determine whether it is infested, at the port of entry through which it is admitted into Canada or at a place inside Canada specified in writing by an inspector.

(1.1) Any plant or other matter that is admitted into Canada pursuant to section 5 shall be admitted into Canada only at one of the following ports of entry:

(h) Saint John, New Brunswick;

(2) Where, pursuant to subsection (1), an inspector has specified in writing a place at which any plant or other matter is to be examined, no person shall

(a) move the plant or other matter to any place except the place specified; or

(b) open any container or unpack any package of that plant or other matter, without the consent of the inspector.

(3) Where, an inspector inspects any plant or other matter pursuant to subsection (1) and determines that treatment is necessary to ensure that it is not infested, the plant or other matter shall be treated as required by the inspector and again inspected.

(4) Where, upon any inspection of plant or other matter referred to in subsection (1) or (3), it appears to an inspector that the plant or other matter is not infested, he shall issue to the importer of the plant or other matter a certificate stating that the plant or other matter was inspected and apparently was not infested.

(5) Where it appears to an inspector that any plant or other matter inspected pursuant to subsection (1) or (3) cannot be treated to the extent necessary to ensure that it is not infested, the plant or other matter shall be returned to its place of origin or destroyed.

(6) The cost of treating or destroying any plant or other matter or returning it to its place of origin pursuant to this section and all related costs shall be paid by the importer of the plant or other matter.

On Thursday afternoon, May 20, Mr. Holm, the inspector who had signed the authority to release forms, inspected the shipment. I assume that this inspection was the examination by an inspector required by subsection 7(1) of the Regulations. In

sume que l'objet de l'autorisation de libération était de permettre au chargement de traverser le point d'entrée sans subir d'examen.

Les trois lots ont été délivrés à St. Martins au cours de la soirée du mercredi 19 mars 1982. Je suppose que l'introduction des lots au Canada a eu lieu conformément à l'article 5 du Règlement. Cette introduction était donc sujette aux conditions énoncées à l'article 7 de ce même Règlement [mod. par DORS/80-246], qui prévoit notamment que:

7. (1) Pour déterminer si elles sont infestées, les plantes ou autres matières introduites au Canada selon l'article 5 doivent être examinées par un inspecteur à leur point d'entrée au Canada ou à un endroit au Canada précisé par écrit par un inspecteur.

(1.1) Les plantes ou autres matières admises au Canada selon l'article 5 ne peuvent être introduites qu'aux points d'entrée suivants:

h) Saint-Jean (Nouveau-Brunswick);

(2) Lorsqu'un endroit a été précisé par écrit par un inspecteur selon le paragraphe (1), il est interdit

a) de déplacer la plante ou autre matière vers un endroit non spécifié; ou

b) d'ouvrir le contenant ou l'emballage de la plante ou autre matière, sans le consentement de l'inspecteur.

(3) Lorsque, à la suite de l'examen visé au paragraphe (1), l'inspecteur décide qu'un traitement est nécessaire pour s'assurer qu'elle n'est pas infestée, la plante ou autre matière est traitée tel qu'il l'exige, puis réexaminée.

(4) Si, à la suite de l'inspection visée aux paragraphes (1) ou (3), l'inspecteur décide que la plante ou autre matière n'est pas infestée, il délivre à son importateur un certificat stipulant qu'elle a été examinée et qu'elle ne semble pas infestée.

(5) S'il semble à un inspecteur qu'une plante ou autre matière inspectée selon les paragraphes (1) ou (3) ne peut pas être traitée dans la mesure nécessaire pour s'assurer qu'elle n'est pas infestée, elle est réexpédiée à son lieu d'origine ou détruite.

(6) Le coût du traitement, de la destruction ou de la réexpédition de la plante ou autre matière et les frais connexes sont payés par l'importateur.

Au cours de l'après-midi du jeudi 20 mai, M. Holm, l'inspecteur qui avait signé les formules d'autorisation de libération, a inspecté le chargement. Je présume qu'il s'agissait là de l'examen par un inspecteur requis par le paragraphe 7(1) du

the course of his examination, Mr. Holm ordered the importer to spray with an insecticide all plants from the Bald Hill Nurseries, the nursery located in Rhode Island. I take it that this order was made under subsection 7(3) of the Regulations. Mr. Holm also collected samples of larvae he found in the Bald Hill Nurseries lot and took them to Saint John for further examination. He did this because he was not sure about the identity of the larvae. These samples, together with samples taken from another nursery, Maritime Sod, in Saint John, were taken by Mr. Weiler, Mr. Holm's superior in Saint John, to Fredericton for identification.

It is at this point that I differ in my review of the evidence from that of Mr. Justice Heald. Mr. Justice Heald is of the view that there is no satisfactory evidence to establish that any of the larvae brought into Fredericton and later identified as gypsy moths were the same larvae that were taken by Mr. Holm from the importer's nursery in St. Martins. With respect, however, I read the evidence rather differently.

Mr. Weiler brought two vials or containers to Fredericton; one contained larvae from the importer's nursery, the other from a nursery in Saint John. The evidence does not establish, it was said, that the larvae contained in each vial were separately examined and identified as gypsy moth larvae. If larvae from one only of the vials were examined, one cannot be certain on the evidence that those larvae were from the importer's nursery. If the larvae from the two vials were mixed before examination, one cannot say for certain whether any particular larva, identified as gypsy moth, came from the importer's nursery. Unfortunately, it is unclear from the evidence whether the larvae, when immersed in alcohol, as all were before they were examined, were replaced in the same vial or whether they were mixed.

Règlement. Au cours de son inspection, M. Holm a ordonné à l'importateur de vaporiser un insecticide sur toutes les plantes de la pépinière Bald Hill, du Rhode Island. Je suppose que cet ordre a été donné conformément au paragraphe 7(3) du Règlement. M. Holm a également prélevé des échantillons des larves qu'il a trouvées dans ce lot, échantillons qu'il a emportés à Saint John, à des fins d'examen plus poussé. Il a pris ces mesures parce qu'il n'avait pu identifier avec certitude les larves en question. Ces échantillons, de même que des échantillons prélevés à Saint John sur les plantes de Maritime Sod, une autre pépinière, ont été emportés à Fredericton par M. Weiler, le supérieur hiérarchique pour Saint John de M. Holm, pour être identifiés.

Mon appréciation de la preuve et celle de M. le juge Heald divergent à ce point-ci. M. le juge Heald est d'avis qu'il n'existe aucune preuve convaincante établissant que l'une quelconque des larves emportées à Fredericton et subséquemment identifiées comme des spongieuses était de celles qui avaient été prélevées par M. Holm de la pépinière de l'importateur située à St. Martins. Avec déférence pour le point de vue de mon collègue, mon interprétation de la preuve diffère passablement de la sienne.

M. Weiler a emporté deux fioles ou ampoules à Fredericton; l'une contenait des larves prélevées à la pépinière de l'importateur, l'autre des larves en provenance d'une pépinière de Saint John. Il a été dit que la preuve n'établissait pas que les larves contenues dans l'une ou l'autre fiole ont été examinées séparément et identifiées comme des spongieuses. Dans l'hypothèse où les larves examinées n'appartenaient qu'à une seule fiole, l'on ne peut avec certitude inférer de la preuve que celles-ci provenaient de la pépinière de l'importateur. Si les larves des deux fioles ont été mélangées avant l'examen, l'on ne peut affirmer au sujet d'aucune des larves particulières identifiées comme des spongieuses qu'elle a été prise à la pépinière de l'importateur. Malheureusement, la preuve n'est pas claire sur la question de savoir si les larves, après avoir été immergées dans l'alcool (elles l'ont toutes été avant d'être examinées), ont été replacées dans leur fiole d'origine ou, au contraire, ont été mélangées.

Dr. Embree, who among others examined the larvae, was a qualified expert and the Program Director of Technical Services of the Canadian Forestry Services. He identified the larvae which were submitted to him for identification as gypsy moth larvae. He examined two of the larvae under a microscope and identified them as gypsy moth larvae. If this were all he did, the identification would clearly be suspect. But he examined other larvae as well, using an identification key classification system. All the larvae he examined were, he testified, gypsy moth larvae. He was very clear under cross-examination that it was not necessary to examine each larva under a microscope in order to make a reliable identification. In these circumstances, it seems to me more likely than not that at least some of the larvae, identified by him as gypsy moths, came from the importer's nursery at St. Martins. It seems to me that, as a scientist called on to assist in identifying all of the larvae submitted to him for his expert opinion, he would not have identified them as such unless he was reasonably certain that all of the specimens were gypsy moth larvae.

Even apart from the expert evidence of Dr. Embree, there was separate evidence that the larvae found in the Bald Hill lot were gypsy moth larvae. Mr. Donald Miller himself, who basically ran the nursery business, delivered several specimens to provincial authorities for identification, and these specimens were identified as gypsy moths. Indeed, the respondent conceded in his memorandum of fact and law that the larvae found on the Bald Hill lot were gypsy moth larvae.

I now continue with my own review of the evidence. The larvae were also examined in Fredericton by Dr. L. P. Magasi, the Head of the Forest Insect and Disease Survey for the Maritimes Forestry Centre in Fredericton. After the larvae had been identified as gypsy moth larvae, Dr. Magasi prepared a memorandum which contained a recommendation for destruction by burning. This memorandum was shown to Mr. Weiler on Friday, May 21, 1982. Later that Friday after-

M. Embree, un expert qui, avec d'autres personnes, a examiné les larves, était directeur de programme pour les Services techniques du Service canadien des forêts. Il a identifié les larves qui lui ont été transmises pour être examinées comme des larves de spongieuses. Il a examiné deux des larves à l'aide d'un microscope et les a identifiées comme des larves de spongieuses. S'il s'était limité à cela, il est certain que son identification serait suspecte. Ce n'est cependant pas le cas, puisqu'il a aussi examiné d'autres larves en appliquant un système de classification fondé sur des critères d'identification. Il a témoigné que toutes les larves qu'il a examinées étaient des larves de spongieuses. En contre-interrogatoire, il a affirmé catégoriquement qu'il n'était pas nécessaire d'examiner chacune des larves en particulier à l'aide d'un microscope pour effectuer une identification fiable. Dans ces circonstances, il m'apparaît probable qu'au moins une partie des larves qu'il a identifiées comme des spongieuses provenait de la pépinière de l'importateur située à St. Martins. Il me semble que ce scientifique, appelé à contribuer à l'identification de toutes les larves qui lui étaient soumises et à donner une opinion d'expert, ne les aurait pas identifiées comme telles à moins d'avoir été raisonnablement convaincu que tous les spécimens constituaient des larves de spongieuses.

Outre le témoignage d'expert de M. Embree, il existait une preuve distincte de l'appartenance des larves trouvées dans le lot de Bald Hill à la catégorie des larves de spongieuses. M. Donald Miller, qui dirigeait en fait l'exploitation de la pépinière, a lui-même transmis différents spécimens aux autorités provinciales, qui ont conclu que ces spécimens étaient des spongieuses. En fait, l'intimé lui-même a admis dans son exposé des faits et du droit que les larves trouvées dans le lot de Bald Hill étaient des larves de spongieuses.

Je poursuivrai à présent ma propre étude de la preuve. Les larves ont également été examinées à Fredericton par M. L. P. Magasi, le chef de l'Étude des maladies des arbres et des insectes forestiers du Centre de recherches forestières des Maritimes, situé à Fredericton. Après que les larves eurent été identifiées comme des spongieuses, M. Magasi a rédigé un rapport recommandant qu'elles soient brûlées. Ce rapport a été montré à M. Weiler le vendredi 21 mai 1982. Plus tard dans

noon Mr. Weiler, Wayne Parker and Andrew Watt consulted with one another, apparently by telephone, and decided, based at least in part on the memorandum, that the trees and shrubs should be destroyed. Mr. Parker's office was in Fredericton. He was the District Manager for New Brunswick of the Agricultural Inspection Directorate of the Department of Agriculture. Mr. Watt was the Program Manager for Plant Health and Plant Products. His office was in Moncton. Mr. Parker and Mr. Watt reported to a common superior. Mr. Weiler, Mr. Parker and Mr. Watt were themselves inspectors.

On Friday evening, May 21, Mr. Weiler, who had returned to Saint John, and Mr. Holm went to St. Martins. Mr. Holm placed a detention tag on one of the trees intending to detain the entire shipment. Mr. Holm and Mr. Weiler saw Mr. Bertram Miller, who was president of the importer, and his son Donald Miller, who was vice-president.

Mr. Holm signed three documents headed "Notice of Refused Entry", one for each of the lots he had examined pursuant to section 7 of the Regulations. Each of these notices was directed to the importer and contained these printed words:

In accordance with the Plant Quarantine Act and Regulations you are advised that the plants or related matter described below are refused entry into Canada and must be returned to origin or destroyed under the supervision of an inspector.

Each notice described the lot in question, and gave "gypsy moth infestation" as the reason for refusal. These notices were given to the Millers.

Mr. Holm also signed a document headed "Notice of Detention". Again the notice was directed to the importer. It contained these printed words:

By authority vested in the "Plant Quarantine Act" we wish to advise that the contents of the consignment indicated below has been placed under detention for action or treatment as follows.

Description of the plant or other matter, location, reason for seizure.

l'après-midi, MM. Weiler, Wayne Parker et Andrew Watt ont conféré (apparemment par téléphone) et décidé, en se fondant au moins en partie sur le rapport prémentionné, que les arbres et arbustes devaient être détruits. Le bureau de M. Parker se trouvait à Fredericton. Il était le directeur régional pour le Nouveau-Brunswick de la Direction de l'inspection agricole du ministère de l'Agriculture. M. Watt était responsable de programme pour la Direction de la production et de l'inspection des végétaux. Son bureau était situé à Moncton. MM. Parker et Watt travaillaient sous la supervision de la même personne. MM. Weiler, Parker et Watt étaient inspecteurs.

Dans la soirée du vendredi 21 mai, M. Weiler (qui était retourné à Saint John) et M. Holm se sont rendus à St. Martins. M. Holm a placé une étiquette de consignation sur un des arbres afin de consigner le chargement dans son entier. MM. Holm et Weiler ont vu M. Bertram Miller, qui était président de la société importatrice, ainsi que son fils Donald Miller qui en était le vice-président.

M. Holm a signé trois documents intitulés «Avis de refus d'entrée», un pour chacun des lots qu'il avait examinés conformément à l'article 7 des Règlements. Chacun de ces avis était adressé à l'importateur et portait ce qui suit:

Conformément aux termes de la loi et du règlement sur la Quarantaine des plantes nous vous informons que l'introduction au Canada des plantes ou des articles connexes décrits plus loin est interdite. Ils doivent donc être retournés à l'expéditeur ou détruits sous la supervision d'un inspecteur.

Chaque avis décrivait le lot en question et excipait de l'[TRADUCTION] «infestation par les spongieuses» comme motif de refus. Ces avis ont été transmis aux Miller.

M. Holm a également signé un document intitulé «avis de consignation». Cet avis était également adressé à l'importateur. Les phrases suivantes y figuraient:

Aux termes de la Loi sur la quarantaine des plantes, nous désirons vous informer que le contenu de l'envoi indiqué ci-dessous a été mis en consignation pour être soumis aux traitements ou mesures suivants:

Description de la plante ou autre matière, location, raison de la saisie.

The description of the plant or other matter seized appearing on the notice of detention in respect of the Bald Hill lot reads:

All plants from Bald Hill Nurseries Exter R.I. covered by Phytosanitary certificate 0079 on the property of Bertram S. Miller St. Martins to be destroyed on location and surrounding area sprayed with an insecticide.

These notices were then also handed to the Millers.

The May 21 weekend was a long weekend. The importer did not destroy the plants and shrubs. On Tuesday, May 25, Mr. Watt went to Saint John. He prepared and signed a letter. The letter was dated May 25, 1982 and it was addressed to Bertram S. Miller Ltd. The letter stated in part:

This letter is to inform you that the truck load of Nursery Stock imported by you on May 19, 1982, from the following Nurseries, was found to be infested with Gypsy Moth Larvae (*Lymantria dispar*).

The lots were then identified. The letter continued:

The above mentioned Nursery stock must be burned, and the surrounding areas sprayed. The burning and spraying will be conducted by the New Brunswick Department of Natural Resources personnel under the auspices of the Agriculture Canada Plant Quarantine Act and Regulations.

The burning and spraying is being conducted under Agriculture Canada's Plant Quarantine Act Sect. 9(4), the Plant Quarantine Regulations sections 7, 14, 15, 21, 22, 25 (1) to (3), and the Emergency Plant Infestation Regulations Section 2. Copies of these sections are enclosed.

Mr. Watt and Mr. Parker then took the letter to St. Martins. Mr. Watt personally served the letter on the importer. The trees and shrubs were burned during the afternoon of May 25 by servants of the provincial Forestry Department who were acting as agents for the federal Department of Agriculture.

I return to the notices that were signed by Mr. Holm and which were served on Friday evening, May 21. Mr. Holm was, of course, the inspector who had performed the inspection pursuant to section 7 of the Regulations. When Mr. Holm delivered the Notice of Refused Entry to the importer, the inspection under section 7, the inspection to which the importer had consented,

La description des plantes ou autres matières saisies que contient l'avis de consignation relatif au lot de la pépinière Bald Hill est ainsi libellée:

[TRADUCTION] Tous les plants en provenance de Bald Hill Nurseries à Exter (R.I.) visés par le certificat phytosanitaire 0079 et se trouvant sur la propriété de Bertram S. Miller, de St. Martins, doivent être détruits sur place; un insecticide doit être vaporisé dans la zone environnante.

Ces avis ont également été remis aux Miller.

Le week-end du 21 mai était un long week-end; l'importateur n'a pas détruit les arbres et les arbustes en question. Le mardi 25 mai, M. Watt s'est rendu à Saint John. Il a rédigé et signé une lettre. Celle-ci était datée du 25 mai 1982 et adressée à Bertram S. Miller Ltd. Cette lettre disait notamment:

[TRADUCTION] La présente est pour vous informer qu'il s'est avéré que le chargement d'arbres et d'arbustes provenant des pépinières sousmentionnées, que vous avez importé par camion le 19 mai 1982, est infesté de larves de spongieuses (*Lymantria dispar*).

La lettre, après avoir identifié les lots, ajoute:

[TRADUCTION] Les arbres et arbustes prémentionnés doivent être brûlés et les zones qui les environnent vaporisées. Le brûlage et la vaporisation seront effectués par le personnel du ministère des Ressources naturelles du Nouveau-Brunswick conformément à la Loi et au Règlement sur la quarantaine des plantes, dont l'application relève d'Agriculture Canada.

Le brûlage et la vaporisation sont effectués en vertu de l'art. 9(4) de la Loi sur la quarantaine des plantes, des articles 7, 14, 15, 21, 22 et 25 (1) à (3) du Règlement sur la quarantaine des plantes et de l'article 2 du Règlement d'urgence sur l'infestation des plantes, dont l'application relève d'Agriculture Canada. Des copies de ces articles et paragraphes sont jointes à la présente lettre.

MM. Watt et Parker ont alors emporté la lettre à St. Martins. M. Watt l'a personnellement signifiée à l'importateur. Les arbres et arbustes ont été brûlés au cours de l'après-midi du 25 mai par des fonctionnaires du ministère provincial des Forêts agissant à titre de mandataires du ministère fédéral de l'Agriculture.

J'en reviens aux avis signés par M. Holm et signifiés dans la soirée du vendredi 21 mai. M. Holm était, on s'en souvient, l'inspecteur ayant effectué l'inspection prévue à l'article 7 du Règlement. Au moment où M. Holm a délivré l'avis de refus d'entrée à l'importateur, l'inspection visée à l'article 7, à laquelle l'importateur avait consenti, était en fait complétée. Il est clair que les Miller

was in effect completed. The Millers clearly did not consent to the order of destruction which was served at the same time. They insisted that they be permitted to return the trees and shrubs to their place of origin. The very Notice of Refused Entry form appeared to indicate to them that they had such an option.

As I read the record, Mr. Holm did not carry out his inspection of the trees and shrubs pursuant to paragraph 6(1)(a) of the Act. He proceeded under section 7 of the Regulations. I see nothing unreasonable in his inspection or "search". He inspected with the importer's consent. Even had the importer not consented, the inspection was a routine inspection carried out in connection with the importation into Canada of the ornamental trees and shrubs. It was purely administrative in nature raising in the particular circumstances no unreasonable "search" issue.

The real issue raised by this case, in so far as section 8 of the Charter is concerned, is whether what appears to have been a confiscation and destruction of the trees and shrubs under subsection 9(4) of the Act constituted an unreasonable seizure.

Section 8 of the Charter reads:

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

The section guarantees against both unreasonable search and against unreasonable seizure.

It seems clear to me that subsection 9(4) of the Act is the authority under which the inspectors ordered the destruction of the trees and shrubs.

Subsections 9(4) and 9(5) of the Act read in part:

9. ...

(4) Whenever an inspector believes on reasonable grounds that any plant or other matter constitutes a hazard because it is or could be infested with any pest or constitutes a biological obstacle to the control of any pest, he may confiscate such plant or other matter and may order its destruction or disposition forthwith.

(5) The Governor in Council may make regulations

n'ont pas acquiescé à l'ordre de destruction qui leur a été signifié à la même occasion. Ils ont insisté pour qu'il leur soit permis de retourner les arbres et arbustes à leur lieu d'origine. La formule d'avis de refus d'entrée semblait leur offrir cette possibilité.

Selon mon interprétation du dossier, M. Holm n'a pas effectué son inspection des arbres et arbustes en vertu de l'alinéa 6(1)a) de la Loi. Il s'est fondé sur l'article 7 du Règlement. Je ne vois rien d'abusif dans cette inspection ou dans cette «fouille ou perquisition». L'importateur avait consenti à l'inspection, mais même si cela n'avait pas été le cas, il s'agissait d'une inspection de routine effectuée en liaison avec l'importation au Canada des arbres et arbustes ornementaux. Elle était de nature purement administrative et, dans ces circonstances particulières, ne laisse aucunement croire qu'il ait pu y avoir «fouille ou perquisition» abusives.

La question réellement soulevée en l'espèce, en ce qui a trait à l'article 8 de la Charte, est celle de savoir si la confiscation et la destruction des arbres et arbustes, qui semblaient effectuées en vertu du paragraphe 9(4) de la Loi, constituaient une saisie abusive.

L'article 8 de la Charte est ainsi libellé:

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

Cet article protège à la fois des fouilles et perquisitions abusives et des saisies abusives.

Il me semble clair que les inspecteurs se sont fondés sur le paragraphe 9(4) de la Loi pour ordonner la destruction des arbres et arbustes.

Les paragraphes 9(4) et 9(5) de la Loi portent notamment:

9. ...

(4) Chaque fois qu'un inspecteur croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'une plante ou autre matière constitue un danger parce qu'elle est ou pourrait être infestée par un parasite ou qu'elle constitue un obstacle biologique à la lutte contre un parasite, il peut confisquer cette plante ou autre matière et peut ordonner qu'elle soit détruite ou qu'il en soit disposé immédiatement.

(5) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(b) respecting the destruction or disposition of any plant or other matter ... confiscated under this section and the payment of any reasonable costs incidental to such destruction or disposition.

Section 22 of the Regulations appears to have been enacted pursuant to paragraph 9(5)(b) of the Act. Section 22 reads in part:

22. Any plant or other matter ... confiscated pursuant to subsection 9(4) ... may be destroyed or disposed of in such manner as the Minister may direct and the owner shall pay, all reasonable costs incidental to such destruction or disposition.

As I read subsection 9(4), it authorizes an inspector to confiscate a plant or other matter and to order its destruction or disposition forthwith whenever he believes on reasonable grounds that such plant or other matter constitutes a hazard because it is or could be infested with a pest. The subsection, as I read it, does not give an inspector a choice between on the one hand confiscating and, on the other, ordering destruction or other disposition. As I construe the subsection, he may order destruction or other disposition of the plant or other matter only if he confiscates it. The authority must, of course, be exercised by an inspector. I take it, however, that the authority could be exercised by more than one inspector provided they believed on reasonable grounds that a plant constituted a hazard because it is or could be infested with a pest: see subsection 26(7) of the *Interpretation Act* [R.S.C. 1970, c. I-23].

I would further observe that subsection 9(4) confers on an inspector authority to confiscate a plant or other matter and to order its destruction or other disposition by the person from whom it is confiscated. But that is all it authorizes an inspector to do. It does not authorize the inspector either himself or through his agents to destroy or otherwise dispose of confiscated matter. Section 22 of the Regulations, however, does in effect vest this power of destruction in the Minister in that he may direct the manner in which a plant or other matter, confiscated under subsection 9(4), should be destroyed or otherwise disposed of. I would construe this authority broadly. I would interpret it as being susceptible of authorizing not only the

b) concernant la destruction ou la disposition de toute plante ou autre matière confisquée par le tribunal ou par l'inspecteur en vertu du présent article et le paiement de tous frais raisonnables afférents à cette destruction ou disposition.

L'article 22 du Règlement semble avoir été édicté en vertu de l'alinéa 9(5)b) de la Loi. L'article 22 déclare notamment que:

22. Une plante ou autre matière confisquée ... selon le paragraphe 9(4) ... peut être détruite ou il peut en être disposé selon la décision du Ministre et le propriétaire paie tous les frais raisonnables relatifs à leur destruction ou la façon d'en disposer.

Le paragraphe 9(4), selon mon interprétation, habilite un inspecteur à confisquer une plante ou autre matière et à ordonner qu'elle soit détruite ou qu'il en soit disposé immédiatement chaque fois qu'il en soit disposé immédiatement chaque fois qu'il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'une telle plante ou autre matière constitue un danger parce qu'elle est ou pourrait être infestée par un parasite. Je n'interprète pas ce paragraphe comme conférant à un inspecteur le choix entre, d'une part, confisquer la plante ou autre matière et, d'autre part, ordonner qu'elle soit détruite ou qu'il en soit disposé. Selon moi, l'inspecteur peut ordonner que la plante ou autre matière soit détruite ou qu'il en soit disposé autrement seulement s'il la confisque. Ce pouvoir doit évidemment être exercé par un inspecteur. Je présume toutefois que ce pouvoir pourrait être exercé par plus d'un inspecteur pourvu que ceux-ci aient cru, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'une plante constituait un danger parce qu'elle était ou aurait pu être infestée par un parasite: voir le paragraphe 26(7) de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23].

Je noterai également que le paragraphe 9(4) confère à un inspecteur le pouvoir de confisquer une plante ou autre matière et d'ordonner qu'elle soit détruite ou qu'il en soit disposé par la personne à qui elle a été confisquée. Là s'arrête cependant le pouvoir qu'il confère à un inspecteur. Ce paragraphe n'habilite ni l'inspecteur ni ses mandataires à détruire ou autrement disposer des matières confisquées. L'article 22 du Règlement, toutefois, investit le Ministre de ce pouvoir de destruction de la plante ou autre matière confisquée selon le paragraphe 9(4) en l'autorisant à prescrire la manière dont celle-ci devra être détruite ou dont il devra en être autrement disposé. J'interpréterais cette disposition conférant ce pouvoir de façon large. À

precise manner of destruction, but also as being wide enough to authorize the actual destruction of the plants by departmental officials where the owner of the plants has failed to execute the order issued under subsection 9(4).

The authority conferred on the Minister by section 22 of the Regulations, so far as it relates to destruction and disposition of confiscated plants and other materials, is a power supplemental to the power conferred on inspectors by subsection 9(4) of the Act. Section 22 of the Regulations does not empower the Minister to confiscate. That power is to be exercised by an inspector under subsection 9(4) of the Act. But the authority vested in the Minister by section 22 to have the destruction carried out by the Department itself, while important, is nevertheless not, in my opinion, of such a nature as to require the Minister to exercise it personally.

I would construe section 22 of the Regulations as conferring on the Minister an authority which he could delegate or even an authority which senior officials of the Department might exercise absent express delegation if delegation were "conveyed generally and unofficially by the officer's hierarchical superiors in accordance with departmental practice." See De Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed.), at page 307.

I would quote this passage from the judgment of Mr. Justice Dickson (as he then was) in *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238, at pages 245 and 246:

In my opinion there is implied authority in the Attorney General to delegate the power to instruct, in s. 605(1). I do not think that s. 605(1) requires the Attorney General personally to appeal or personally to instruct counsel to appeal in every case. Although there is a general rule of construction in law that a person endowed with a discretionary power should exercise it personally (*delegatus non potest delegare*) that rule can be displaced by the language, scope or object of a particular administrative scheme. A power to delegate is often implicit in a scheme empowering a Minister to act. As Professor Willis remarked in "Delegatus Non Potest Delegare", (1943), 21 Can. Bar Rev. 257 at p. 264:

mon sens, non seulement habilite-t-elle le Ministre à prescrire le mode de destruction mais encore est-elle assez large pour autoriser les fonctionnaires du Ministère à procéder à la destruction effective des plantes lorsque leur propriétaire a fait défaut d'exécuter l'ordre donné conformément au paragraphe 9(4).

Le pouvoir conféré au Ministre par l'article 22 du Règlement, dans la mesure où il se rapporte à la destruction ou autre sort des plantes ou autres matières confisquées, complète le pouvoir conféré aux inspecteurs en vertu du paragraphe 9(4) de la Loi. L'article 22 du Règlement n'investit pas le Ministre d'un pouvoir de confiscation. Ce pouvoir doit être exercé par un inspecteur conformément au paragraphe 9(4) de la Loi. À mon avis, le pouvoir que l'article 22 accorde au Ministre de faire détruire ces plantes par le Ministère lui-même, bien qu'il soit important, n'est pas d'une nature telle qu'il doive être exercé personnellement par le Ministre.

J'interpréteraï l'article 22 du Règlement comme conférant au Ministre un pouvoir qu'il pourrait déléguer et même que des fonctionnaires supérieurs du Ministère pourraient exercer en l'absence d'une délégation expresse de pouvoir si cette délégation était [TRADUCTION] «communiquée de façon générale et non officielle par les supérieurs hiérarchiques du fonctionnaire conformément à la pratique ayant cours dans le ministère». Voir De Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4^e éd.), à la page 307.

Je cite à cet égard l'extrait suivant des motifs prononcés par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'affaire *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238, aux pages 245 et 246:

A mon avis, le procureur général a l'autorité implicite de déléguer son pouvoir de donner des instructions aux termes du par. (1) de l'art. 605. Je ne pense pas que ce paragraphe exige que dans chaque cas le procureur général interjette appel personnellement ou donne lui-même à l'avocat des instructions à cette fin. Bien qu'il existe une règle générale d'interprétation de la loi selon laquelle une personne doit exercer personnellement le pouvoir discrétionnaire dont elle est investie (*delegatus non potest delegare*), elle peut être modifiée par les termes, la portée ou le but d'un programme administratif donné. Le pouvoir de délégation est souvent implicite dans un programme qui donne au ministre le pouvoir d'agir. Comme le remarque le professeur Willis dans «Delegatus Non Potest Delegare», (1943), 21 Can. Bar Rev. 257 à la p. 264:

... in their application of the maxim *delegatus non potest delegare* to modern governmental agencies the Courts have in most cases preferred to depart from the literal construction of the words of the statute which would require them to read in the word "personally" and to adopt such a construction as will best accord with the facts of modern government which, being carried on in theory by elected representatives but in practice by civil servants or local government officers, undoubtedly requires them to read in the words "or any person authorized by it".

See also S. A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3d ed., at p. 271. Thus, where the exercise of a discretionary power is entrusted to a Minister of the Crown it may be presumed that the acts will be performed, not by the Minister in person, but by responsible officials in his department: *Carltona, Ltd. v. Commissioner of Works*, ([1943] 2 All E.R. 560 (C.A.)). The tasks of a Minister of the Crown in modern times are so many and varied that it is unreasonable to expect them to be performed personally. It is to be supposed that the Minister will select deputies and departmental officials of experience and competence, and that such appointees, for whose conduct the Minister is accountable to the Legislature, will act on behalf of the Minister, within the bounds of their respective grants of authority, in the discharge of ministerial responsibilities. Any other approach would but lead to administrative chaos and inefficiency. It is true that in the present case there is no evidence that the Attorney General of British Columbia personally instructed Mr. McDiarmid to act on his behalf in appealing judgments or verdicts of acquittal of trial courts but it is reasonable to assume the "Director, Criminal Law" of the Province would have that authority to instruct.

Mr. Parker testified, with reference to section 22 of the Regulations, that it was his understanding that "it's delegated through the system". And Mr. Watt testified that, after making the decision to destroy by burning, he consulted and had the approval of a senior official in Ottawa, Mr. Bruce Hopper, who was then Acting Director of the Plant Health Division of the Department. Mr. Watt was questioned in cross-examination about section 22 of the Regulations. He was asked whether the section did not imply that he had to refer a decision to destroy to the "highest authority in the Department". Mr. Watt replied that that was why in situations such as this the matter is referred to the Director of the Division.

The only question, as I see it, is whether there is evidence to support a conclusion that when Mr.

[TRADUCTION] ... dans leur application du principe *delegatus non potest delegare* aux organismes du gouvernement, les tribunaux ont préféré le plus souvent s'éloigner de l'interprétation étroite du texte de loi qui les obligerait à y voir le mot «personnellement», et adopter l'interprétation qui convient le mieux aux rouages modernes du gouvernement qui, étant théoriquement le fait des représentants élus mais, en pratique, celui des fonctionnaires ou des agents locaux, leur commandent sans aucun doute d'y voir l'expression «ou toute personne autorisée par lui».

Voir aussi S. A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., à la p. 271. Lorsque l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est confié à un ministre du gouvernement, on peut alors supposer que les mesures nécessaires seront prises par les fonctionnaires responsables du ministère et non par le ministre lui-même: *Carltona Ltd. v. Commissioners of Works* ([1943] 2 All E.R. 560 (C.A.)). De nos jours, les fonctions d'un ministre du gouvernement sont si nombreuses et variées qu'il serait exagéré de s'attendre à ce qu'il les remplisse personnellement. On doit présumer que le ministre nommera des sous-ministres et des fonctionnaires expérimentés et compétents et que ceux-ci, le ministre étant responsable de leurs actes devant la législature, s'acquitteront en son nom de fonctions ministérielles dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Toute autre solution n'aboutirait qu'au chaos administratif et à l'incurie. Il est vrai qu'en l'espèce rien ne prouve que le procureur général de la Colombie-Britannique ait donné personnellement des instructions à M^e McDiarmid d'agir en son nom pour en appeler des jugements ou des verdicts d'acquiescement prononcés par les tribunaux de première instance. Toutefois, il est raisonnable de présumer que le «Directeur de la section de droit pénal» de la province est autorisé à donner ces instructions.

M. Parker, faisant référence à l'article 22 du Règlement, a témoigné au sujet de ce pouvoir qu'il croyait que [TRADUCTION] «le système mis sur pied en prévoit la délégation». Quant à M. Watt, il a témoigné que, après avoir pris la décision de détruire les parasites par le feu, il a pris soin d'obtenir l'avis et l'approbation d'un fonctionnaire supérieur à Ottawa, M. Bruce Hopper, qui était alors directeur intérimaire de la Division de la protection des végétaux du Ministère. En contre-interrogatoire, M. Watt a été questionné au sujet de l'article 22 du Règlement. On lui a demandé s'il ne découlait pas implicitement des dispositions de cet article qu'il devait en référer à la [TRADUCTION] «plus haute autorité du Ministère» lorsqu'il était question de destruction de plantes. M. Watt a répondu que c'était là la raison pour laquelle, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, la question était renvoyée devant le directeur de la Division.

À mon point de vue, la seule question qui se pose est celle de savoir si la preuve permet de conclure

Bruce Hopper approved Mr. Watt's proposal to burn the importer's trees and shrubs, he exercised ministerial authority under section 22 of the Regulations.

There is some conflict on this point between Mr. Parker's evidence and that of Mr. Watt. Both agree that the authority under section 22 of the Regulations is delegated, but there appears to be a difference over how extensive the delegation is. Mr. Watt's evidence is, I think, more likely to represent the true situation, and what is more, it does indicate, quite clearly, that it is a practice followed in situations arising under section 22 to refer such a matter to the Director of the Plant Health Division. I need not consider what the situation might be if the power had been delegated to a person lower in rank than the Director of a Division. The question is a difficult one, but in the circumstances I would treat Mr. Hopper's approval as complying with section 22 of the Regulations. In my view Mr. Watt would not have proceeded with the burn had Mr. Hopper not given his approval.

I have had some concern over the question whether there was a confiscation of the trees and shrubs as well as an order for their destruction. It seems to me, however, that it is quite possible that Mr. Holm's tagging of the trees on Friday evening, May 21, could have been a confiscation, having in mind that his order to destroy was about to be issued. Also the order he issued itself speaks of "seizure". But at any rate, the very seizure of the trees and shrubs on Tuesday afternoon and their destruction by fire would, in my view, have operated as a confiscation even if Mr. Holm's previous tagging did not.

What was involved in this case was, of course, more than a mere seizure: it was a confiscation and destruction. Mr. Justice Hugessen addresses the question whether section 8 of the Charter reaches the confiscation and destruction provisions of subsection 9(4) of the Act. I, too, would prefer to leave that question to another day. I assume, as does he, that, for purposes of this case, the confiscation and destruction of the importer's trees and

que M. Bruce Hopper exerçait un pouvoir ministériel conformément à l'article 22 du Règlement lorsqu'il a approuvé la proposition de M. Watt de brûler les arbres et arbustes de l'importateur.

^a Les témoignages de M. Parker et de M. Watt diffèrent sur ce point. Si tous deux conviennent que le pouvoir visé à l'article 22 du Règlement est délégué, chacun prête à cette délégation une étendue différente. Je suis d'avis que le témoignage de M. Watt est le plus susceptible de correspondre à la situation de fait; qui plus est, il indique assez clairement qu'il est de pratique courante de renvoyer devant le directeur de la Division de la protection des végétaux les cas mettant en jeu l'exercice du pouvoir prévu à l'article 22. Il n'est pas nécessaire que je me prononce sur la validité d'une délégation de ce pouvoir à une personne occupant un poste inférieur à celui de directeur de Division. C'est là une question difficile; cependant, dans les circonstances de l'espèce, je suis d'avis que l'approbation donnée par M. Hopper répondait aux exigences de l'article 22 du Règlement. Selon moi, M. Watt n'aurait pas procédé au brûlage des arbres sans l'approbation de M. Hopper.

La question de savoir si les arbres et les arbustes avaient été confisqués préalablement à l'ordre portant leur destruction m'a posé certains problèmes. Il me semble toutefois vraisemblable que l'étiquetage des arbres effectué par M. Holm au cours de la soirée du vendredi 21 mai constituait une confiscation puisque l'ordre de destruction était alors sur le point d'être prononcé. De plus, l'ordre qu'il a donné fait lui-même mention d'une [TRADUCTION] «saisie». Quoiqu'il en soit, même dans l'hypothèse ou cet étiquetage de M. Holm n'aurait pas équivalu à une confiscation, la seule saisie des arbres et arbustes et de leur destruction par le feu le mardi après-midi aurait eu l'effet d'une confiscation.

Il est évident qu'en l'espèce, il s'agit non seulement d'une simple saisie, mais encore de la confiscation et de la destruction des arbres et arbustes en question. M. le juge Hugessen a traité de la question de savoir si l'article 8 de la Charte s'applique aux dispositions du paragraphe 9(4) de la Loi prévoyant la confiscation et la destruction d'une plante ou autre matière. Je suis, moi aussi, d'avis que cette question ne devrait pas être tranchée en

shrubs did constitute a seizure within the meaning of that term as used in section 8 of the Charter.

The power to confiscate is a very considerable power. This is particularly so where the power is not conditioned on the fact of infestation, but on a belief on reasonable (but possibly mistaken) grounds that the plants are a hazard.

Was the seizure unreasonable within the meaning of that term as used in section 8 of the Charter?

I would first observe that the seizure involved in this case was not a "search and seizure" in a criminal law context. It was a seizure effected in the course of administering the *Plant Quarantine Act*. It was a step in an administrative process. It is, I think, important to have this distinction in mind. I quote from Mr. Justice Martin in *R. v. Rao* (1984), 12 C.C.C. (3d) 97 (Ont. C.A.), at page 112:

In my view ... a clear distinction must be drawn between a general power to enter private premises without a warrant to search for contraband or evidence of crime and a power conferred on designated officials to enter premises for inspection and audit purposes and to seize records, samples or products in relation to businesses and activities subject to government regulation.

It would, as I see it, be undesirable to introduce into our administrative law system a relatively inflexible warrant requirement. I would hope that the "unreasonable" standard referred to in section 8 of the Charter should be the effective guide. This would leave room for developing more flexible and imaginative, but nonetheless satisfactory, safeguards in the administrative area through legislation and regulations: see, for example *Donovan v. Dewey*, 452 U.S. 594 (1981); and see, generally, Reid and Young, "Administrative Search and Seizure under the Charter", (1985) 10 Queen's Law Journal 392.

l'espèce. Comme le juge Hugessen, je tiens pour acquis que, pour les fins de la présente affaire, la confiscation et la destruction des arbres et arbustes de l'importateur constituaient une saisie au sens donné à ce terme dans l'article 8 de la Charte.

Le pouvoir de confiscation est un pouvoir très considérable. Il l'est d'autant plus que la condition préalable à son exercice par l'inspecteur n'est pas l'infestation mais le fait pour ce dernier de croire en se fondant sur des motifs raisonnables (mais peut-être erronés) que les plantes constituent un danger.

La saisie était-elle abusive au sens donné à ce terme dans l'article 8 de la Charte?

Je remarquerai tout d'abord que la saisie dont il est question en l'espèce se distingue de la [TRADUCTION] «fouille, perquisition et saisie» du droit criminel. Cette saisie a été effectuée dans le cadre de l'application de la *Loi sur la quarantaine des plantes*. Il s'agissait d'une étape s'inscrivant dans un processus administratif. Je crois qu'il est important que nous ayons à l'esprit cette distinction. Je cite à cet égard l'extrait suivant de la décision rendue par le juge Martin dans l'affaire *R. v. Rao* (1984), 12 C.C.C. (3d) 97 (C.A. Ont.), à la page 112:

[TRADUCTION] J'estime ... qu'il faut distinguer nettement le pouvoir général d'entrer dans des locaux privés sans mandat pour rechercher des marchandises de contrebande et des preuves d'infractions et le pouvoir conféré aux fonctionnaires désignés d'entrer dans des locaux aux fins d'inspection et de vérification et pour saisir des registres, échantillons ou produits relatifs à des activités et à des entreprises soumises à la réglementation gouvernementale.

À mon avis, il n'est pas souhaitable d'introduire dans notre système de droit administratif l'exigence relativement peu flexible d'un mandat. Le critère établi par l'adjectif «abusives» à l'article 8 de la Charte me semblerait devoir nous guider. La latitude laissée par celui-ci permettrait l'adoption de lois et de règlements d'ordre administratif offrant des garanties qui, tout en assurant la protection voulue, seraient plus souples et novatrices: voir, par exemple, *Donovan v. Dewey*, 452 U.S. 594 (1981); et voir, pour une approche plus générale, Reid and Young, «*Administrative Search and Seizure under the Charter*», (1985) 10 Queen's Law Journal 392.

In my view, the interests protected by the guarantee of security against unreasonable search on the one hand and against unreasonable seizure on the other are not identical, though often they may overlap: a seizure is usually made in the course of a search. Unreasonable search impairs one's right to privacy; unreasonable seizure impairs one's right to undisturbed possession. In this case, once the "search" was over, the importer's claim to privacy in respect of the trees and shrubs was very limited, if it existed at all. The trees and shrubs in question had been examined, and remained in plain view in the open space where the truck had been unloaded.

The importer, of course, owned the trees and shrubs. The importer's interest in the trees and shrubs immediately before their confiscation was, for relevant purposes, purely proprietary: its interest was in retaining undisturbed possession of them, possession free from seizure. There was, however, a strong conflicting public interest. Once the inspectors had reasonable cause to believe that the trees and shrubs were infested with gypsy moths, a dangerous pest, there was a powerful public interest in safeguarding New Brunswick forests against what might well have been a very damaging infestation. The Trial Judge said [at page 76]:

In the inspectors' views, further spraying would not destroy the larvae and returning the infested trees back to the United States could cause further infestation. They considered the larvae to be a dangerous pest that had to be destroyed at once. The inspectors felt that they had reasonable grounds to believe that the trees were infested with a pest.... [Underlining added.]

In his reasons for judgment the Trial Judge relies on the judgment of Mr. Justice Dickson (as he then was) in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145. Subsection 10(1) of the *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23] authorized the Director of Investigation and Research of the Combines Investigation Branch or his representative to enter, in an inquiry under the Act, any premises in which the Director believed there might be evidence relevant to the matters being inquired into. Subsection 10(3) of the Act

À mon avis, le droit à la protection contre les fouilles et les perquisitions abusives d'une part et, d'autre part, le droit à la protection contre les saisies abusives, bien qu'ils puissent se chevaucher, ont des objets distincts: c'est habituellement dans le cadre d'une fouille ou d'une perquisition qu'une saisie a lieu. Les fouilles et les perquisitions abusives violent le droit de chacun à la vie privée; les saisies abusives portent atteinte au droit des individus à la possession paisible de leurs biens. En l'espèce, une fois la «fouille ou perquisition» terminée, la possibilité pour l'importateur d'invoquer le droit à la vie privée relativement aux arbres et arbustes était, à tout le moins, très limitée. Les arbres et arbustes en question avaient été examinés et se trouvaient exposés à la vue de tous, sur le terrain même où le camion avait été déchargé.

L'importateur, évidemment, était propriétaire des arbres et des arbustes. À toutes fins utiles, le droit qu'il possédait dans ceux-ci immédiatement avant leur confiscation était uniquement un droit de propriété: il résidait dans la possession paisible, à l'abri des saisies, des arbres et arbustes en question. Ce droit entraînait toutefois en conflit avec un droit public très important. Dès que les inspecteurs ont eu des motifs raisonnables de croire que ces arbres et arbustes étaient infestés par des spongieuses, un parasite dangereux, le droit très important du public à la protection des forêts du Nouveau-Brunswick contre ce qui aurait très bien pu devenir une infestation dévastatrice, est entré en jeu. Le juge de première instance a dit [à la page 76]:

Selon les inspecteurs, une nouvelle vaporisation ne détruirait pas les larves et le renvoi des arbres infestés aux États-Unis pouvait propager l'infestation. Ils ont considéré que les larves constituaient des parasites dangereux qui devaient être détruits sur le champ. À leur avis, ils avaient des motifs raisonnables de croire que les arbres étaient infestés de parasites... [C'est moi qui souligne.]

Dans ses motifs de jugement, le juge de première instance s'appuie sur la décision rendue par M. le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'affaire *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. Le paragraphe 10(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, chap. C-23] autorisait le directeur des Enquêtes et recherches de la Direction des enquêtes sur les coalitions ou son représentant à pénétrer, pour les fins d'une enquête tenue en vertu de cette Loi, dans tout local où le directeur croyait

required the Director, before exercising the power conferred by subsection (1) to produce a certificate from a member of the Restrictive Trade Practices Commission, which might be granted on the *ex parte* application of the Director, authorizing the exercise of such power. The Supreme Court held that subsections 10(1) and 10(3) were inconsistent with section 8 of the Charter because they failed to specify an appropriate standard for the issuance of warrants and failed to designate an impartial arbiter to issue them.

Of section 8 of the Charter Mr. Justice Dickson [as he then was] said at page 158: "It guarantees a broad and general right to be secure from unreasonable search and seizure." He said at page 157:

Since the proper approach to the interpretation of the *Charter of Rights and Freedoms* is a purposive one, before it is possible to assess the reasonableness or unreasonableness of the impact of a search or of a statute authorizing a search, it is first necessary to specify the purpose underlying s. 8: in other words, to delineate the nature of the interests it is meant to protect.

Historically, the common law protections with regard to governmental searches and seizures were based on the right to enjoy property and were linked to the law of trespass. It was on this basis that in the great case of *Entick v. Carrington* (1765), 19 St. Tr. 1029, 1 Wils. K.B. 275, the Court refused to countenance a search purportedly authorized by the executive, to discover evidence that might link the plaintiff to certain seditious libels. Lord Camden prefaced his discussion of the rights in question by saying, at p. 1066 [19 St. Tr. 1029]:

The great end, for which men entered into society, was to preserve their property. That right is preserved sacred and incommunicable in all instances, where it has not been taken away or abridged by some public law for the good of the whole.

He said at pages 158 and 159:

In my view the interests protected by s. 8 are of a wider ambit than those enunciated in *Entick v. Carrington*. Section 8 is an entrenched constitutional provision. It is not therefore vulnerable to encroachment by legislative enactments in the same way as common law protections. There is, further, nothing in the language of the section to restrict it to the protection of property or to associate it with the law of trespass. It guarantees a broad and general right to be secure from unreasonable search and seizure.

The Fourth Amendment of the United States Constitution, also guarantees a broad right. It provides:

qu'il pouvait exister des preuves se rapportant à l'objet de l'enquête. Le paragraphe 10(3) de la Loi exigeait que le directeur, avant d'exercer le pouvoir conféré par le paragraphe (1), produise un certificat d'un membre de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, lequel pouvait être accordé à la demande *ex parte* du directeur, autorisant l'exercice de ce pouvoir. La Cour suprême a conclu que les paragraphes 10(1) et 10(3) étaient incompatibles avec l'article 8 de la Charte parce qu'ils ne spécifiaient aucun critère approprié applicable à la délivrance des mandats et parce qu'ils ne désignaient pas un arbitre impartial pour les décerner.

M. le juge Dickson [tel était alors son titre] a dit de l'article 8 de la Charte à la page 158: «Il garantit un droit général à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.» Il a déclaré à la page 157:

Puisque la façon appropriée d'aborder l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés* est de considérer le but qu'elle vise, il est d'abord nécessaire de préciser le but fondamental de l'art. 8 pour pouvoir évaluer le caractère raisonnable ou abusif de l'effet d'une fouille ou d'une perquisition ou d'une loi autorisant une fouille ou une perquisition: en d'autres termes, il faut d'abord délimiter la nature des droits qu'il vise à protéger.

Historiquement, la protection qu'offre la *common law* contre les fouilles, les perquisitions et les saisies effectuées par le gouvernement se fonde sur le droit de toute personne à la jouissance de ses biens et elle est liée au droit applicable en matière d'intrusion. C'est à partir de cela que, dans l'arrêt célèbre *Entick v. Carrington* (1765), 19 St. Tr. 1029, 1 Wils. K.B. 275, la cour a refusé d'approuver une perquisition apparemment autorisée par le pouvoir exécutif en vue de chercher des éléments de preuve qui auraient pu relier le demandeur à certains libelles séditieux. Avant d'examiner les droits en question, lord Camden affirme, à la p. 1066 [19 St. Tr. 1029]:

[TRADUCTION] Les hommes ont formé une société dans le but ultime de protéger leurs biens. Ce droit est protégé, sacré et inaliénable dans tous les cas où il n'a été ni supprimé ni limité par une loi publique pour le bien de la collectivité.

Aux pages 158 et 159, il dit:

À mon avis, les droits protégés par l'art. 8 ont une portée plus large que ceux qui sont énoncés dans l'arrêt *Entick v. Carrington*. L'article 8 est une disposition constitutionnelle enchâssée. Les textes législatifs ne peuvent donc pas empiéter sur cet article de la même façon que sur la protection offerte par la *common law*. En outre, le texte de l'article ne le limite aucunement à la protection des biens ni ne l'associe au droit applicable en matière d'intrusion. Il garantit un droit général à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.

Le Quatrième amendement de la Constitution des États-Unis garantit également un droit général. Il prévoit:

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

Construing this provision in *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967), Stewart J. delivering the majority opinion of the United States Supreme Court declared at p. 351 that "the Fourth Amendment protects people, not places". Justice Stewart rejected any necessary connection between that Amendment and the notion of trespass. With respect, I believe this approach is equally appropriate in construing the protections in s. 8 of the *Charter of Rights and Freedoms*.

In *Katz*, Stewart J. discussed the notion of a right to privacy, which he described at p. 350 as "his right to be let alone by other people". Although Stewart J. was careful not to identify the Fourth Amendment exclusively with the protection of this right, nor to see the Amendment as the only provision in the Bill of Rights relevant to its interpretation, it is clear that this notion played a prominent role in his construction of the nature and the limits of the American constitutional protection against unreasonable search and seizure.

He also said at pages 159 and 160:

Like the Supreme Court of the United States, I would be wary of foreclosing the possibility that the right to be secure against unreasonable search and seizure might protect interests beyond the right of privacy, but for purposes of the present appeal I am satisfied that its protections go at least that far. The guarantee of security from unreasonable search and seizure only protects a reasonable expectation. This limitation on the right guaranteed by s. 8, whether it is expressed negatively as freedom from "unreasonable" search and seizure, or positively as an entitlement to a "reasonable" expectation of privacy, indicates that an assessment must be made as to whether in a particular situation the public's interest in being left alone by government must give way to the government's interest in intruding on the individual's privacy in order to advance its goals, notably those of law enforcement.

Mr. Justice Dickson then considered the time at which an assessment must be made, an assessment of whether "in a particular situation the public's interest in being left alone by government must give way to the government's interest in intruding on the individual's privacy in order to advance its goals, notably those of law enforcement." [Emphasis added.] Mr. Justice Dickson said at pages 160 and 161:

If the issue to be resolved in assessing the constitutionality of searches under s. 10 were in fact the governmental interest in carrying out a given search outweighed that of the individual in resisting the governmental intrusion upon his privacy, then it

[TRADUCTION] Le droit des citoyens d'être garantis dans leurs personnes, domiciles, papiers et effets, contre des perquisitions et saisies abusives ne sera pas violé, et aucun mandat ne sera délivré, si ce n'est pour un motif plausible, soutenu par serment ou affirmation, ni sans qu'il décrive avec précision le lieu à fouiller et les personnes ou choses à saisir.

Interprétant cette disposition dans l'arrêt *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967), le juge Stewart qui a prononcé le jugement de la Cour suprême des États-Unis à la majorité déclare, à la p. 351, que [TRADUCTION] «le Quatrième amendement protège les personnes et non les lieux». Il a rejeté tout lien nécessaire entre cet amendement et le concept d'intrusion. Avec égards, j'estime que ce point de vue est également applicable à l'interprétation de la protection offerte par l'art. 8 de la *Charte des droits et libertés*.

Dans l'arrêt *Katz*, le juge Stewart a analysé la notion de droit à la vie privée qu'il décrit, à la p. 350, comme [TRADUCTION] «son droit de ne pas être importuné par autrui». Même si le juge Stewart a pris soin de ne pas assimiler le Quatrième amendement exclusivement à la protection de ce droit, ni de considérer cet amendement comme l'unique disposition de la Déclaration des droits applicable à son interprétation, il est clair que cette notion a joué un rôle important dans son interprétation de la nature et des limites de la protection offerte par la Constitution américaine contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.

Il a ajouté aux pages 159 et 160:

À l'instar de la Cour suprême des États-Unis, j'hésiterais à exclure la possibilité que le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives protège d'autres droits que le droit à la vie privée mais, pour les fins du présent pourvoi, je suis convaincu que la protection qu'il offre est au moins aussi étendue. La garantie de protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives ne vise qu'une attente raisonnable. Cette limitation du droit garanti par l'art. 8, qu'elle soit exprimée sous la forme négative, c'est-à-dire comme une protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies «abusives», ou sous la forme positive comme le droit de s'attendre «raisonnablement» à la protection de la vie privée, indique qu'il faut apprécier si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s'immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d'assurer l'application de la loi.

M. le juge Dickson a étudié le moment où devait être faite cette appréciation de la question de savoir si «dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s'immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d'assurer l'application de la loi.» [C'est moi qui souligne.] M. le juge Dickson a dit aux pages 160 et 161:

Si la question à résoudre en appréciant la constitutionnalité des fouilles et des perquisitions effectuées en vertu de l'art. 10 était de savoir si en fait le droit du gouvernement d'effectuer une fouille ou une perquisition donnée l'emporte sur celui d'un

would be appropriate to determine the balance of the competing interests after the search had been conducted. Such a *post facto* analysis would, however, be seriously at odds with the purpose of s. 8. That purpose is, as I have said, to protect individuals from unjustified state intrusions upon their privacy. That purpose requires a means of preventing unjustified searches before they happen, not simply of determining, after the fact, whether they ought to have occurred in the first place. This, in my view, can only be accomplished by a system of prior authorization, not one of subsequent validation.

A requirement of prior authorization, usually in the form of a valid warrant, has been a consistent prerequisite for a valid search and seizure both at common law and under most statutes. Such a requirement puts the onus on the state to demonstrate the superiority of its interest to that of the individual. As such it accords with the apparent intention of the *Charter* to prefer, where feasible, the right of the individual to be free from state interference to the interests of the state in advancing its purposes through such interference.

I recognize that it may not be reasonable in every instance to insist on prior authorization in order to validate governmental intrusions upon individuals' expectations of privacy. Nevertheless, where it is feasible to obtain prior authorization, I would hold that such authorization is a precondition for a valid search and seizure.

Here also, the decision in *Katz*, *supra*, is relevant. In *United States v. Rabinowitz*, 339 U.S. 56 (1950), the Supreme Court of the United States had held that a search without warrant was not *ipso facto* unreasonable. Seventeen years later, however, in *Katz*, Stewart J. concluded that a warrantless search was *prima facie* "unreasonable" under the Fourth Amendment. The terms of the Fourth Amendment are not identical to those of s. 8 and American decisions can be transplanted to the Canadian context only with the greatest caution. Nevertheless, I would in the present instance respectfully adopt Stewart J.'s formulation as equally applicable to the concept of "unreasonableness" under s. 8, and would require the party seeking to justify a warrantless search to rebut this presumption of unreasonableness.

It is, I think, important, when reading these quotations, to bear in mind that Mr. Justice Dickson was proceeding on the basis that the interest involved in *Southam* was the interest in privacy. Obviously, prior authorization was, then, of critical importance. An unlawful search would destroy the privacy interest merely by being conducted. The damage suffered would be beyond adequate remedy by way of damages. This would not necessarily be so where the interference is with a property right. Such an interference, if wrongful, might

particulier de résister à l'intrusion du gouvernement dans sa vie privée, il y aurait alors lieu de déterminer la prépondérance des droits en concurrence après que la perquisition a été effectuée. Cependant, une telle analyse après le fait entrerait sérieusement en conflit avec le but de l'art. 8. Comme je l'ai déjà dit, cet article a pour but de protéger les particuliers contre les intrusions injustifiées de l'État dans leur vie privée. Ce but requiert un moyen de prévenir les fouilles et les perquisitions injustifiées avant qu'elles ne se produisent et non simplement un moyen de déterminer, après le fait, si au départ elles devaient être effectuées. Cela ne peut se faire, à mon avis, que par un système d'autorisation préalable et non de validation subséquente.

L'exigence d'une autorisation préalable, qui prend habituellement la forme d'un mandat valide, a toujours été la condition préalable d'une fouille, d'une perquisition et d'une saisie valides sous le régime de la *common law* et de la plupart des lois. Une telle exigence impose à l'État l'obligation de démontrer la supériorité de son droit par rapport à celui du particulier. Comme telle, elle est conforme à l'esprit apparent de la *Charte* qui est de préférer, lorsque cela est possible, le droit des particuliers de ne pas subir l'ingérence de l'État au droit de ce dernier de poursuivre ses fins par une telle ingérence.

Je reconnais qu'il n'est peut-être pas raisonnable dans tous les cas d'insister sur l'autorisation préalable aux fins de valider des atteintes du gouvernement aux attentes des particuliers en matière de vie privée. Néanmoins, je suis d'avis de conclure qu'une telle autorisation, lorsqu'elle peut être obtenue, est une condition préalable de la validité d'une fouille, d'une perquisition et d'une saisie.

Ici encore, l'arrêt *Katz*, précité, est pertinent. Dans l'arrêt *United States v. Rabinowitz*, 339 U.S. 56 (1950), la Cour suprême des États-Unis avait jugé qu'une perquisition sans mandat n'était pas *ipso facto* abusive. Mais dix-sept ans plus tard, le juge Stewart a conclu dans l'arrêt *Katz* qu'une perquisition sans mandat était à première vue « abusive » en vertu du Quatrième amendement. Les termes de ce Quatrième amendement diffèrent de ceux de l'art. 8 et on ne peut transposer les décisions américaines dans le contexte canadien qu'avec énormément de prudence. Avec égards, néanmoins, je suis d'avis d'adopter en l'espèce la formulation du juge Stewart qui s'applique pareillement au concept du « caractère abusif » que l'on trouve à l'art. 8, et j'estime que la partie qui veut justifier une perquisition sans mandat doit réfuter cette présomption du caractère abusif.

Je crois qu'il est important, en lisant ces extraits, de tenir compte du fait que M. le juge Dickson partait de la prémisse voulant que le droit en jeu dans l'affaire *Southam* fût le droit à la vie privée. Il est évident que, dans ces circonstances, l'autorisation préalable était de toute première importance. Le simple fait de procéder à une fouille ou perquisition illégale violerait le droit à la vie privée. Le préjudice subi ne pourrait être adéquatement compensé par les dommages-intérêts. La situation ne serait pas nécessairement la même

well be adequately compensated by an award of damages.

Thus in *Southam* Mr. Justice Dickson very clearly held that privacy was an interest protected by section 8 of the Charter; he did not, however, rule out the possibility that the section might extend protection to interests other than privacy. As indicated earlier in these reasons, I am assuming, for purposes of this appeal, that the confiscation and destruction of the importer's trees and shrubs was a seizure within the meaning of that term as used in section 8 of the Charter, despite the fact that there was not only a taking of possession but a confiscation and destruction. The question, as I see it, is whether a taking of possession by way of seizure could be a "seizure" within section 8 if it did not also constitute an "invasion of privacy".

It would seem to me that privacy is the most important interest safeguarded by section 8. I am of opinion, however, that it is not the only interest so protected. True, we have come a long way since *Entick v. Carrington* [(1765), 19 St. Tr. 1029; 2 Wils K.B. 275; 95 E.R. 807 (K.B.)], and there have been changes in the relative values of "property" and "person". It does not, however, follow that property is not a value protected in any way by section 8 of the Charter.

"Security of property" was deliberately omitted from section 7 of the Charter. Security of property is not, therefore, accorded the protection guaranteed by section 7 to security of the person. It is not a necessary consequence, however, that a particular aspect of a property owner's interest in his property may not be afforded Charter protection. It does appear to me that section 8, in its very terms, does afford protection to a particular interest in property: the interest a person has in being secure against an unreasonable seizure of his property. There may, of course, be questions about the meaning of "seizure" as the term is used in section 8 of the Charter and about the kind of property interests protected by the provision. The answers

si le droit auquel il était porté atteinte était un droit de propriété. Une telle atteinte, si elle était illégale, pourrait bien être compensée de façon adéquate par l'adjudication de dommages-intérêts.

Ainsi, le juge Dickson a-t-il conclu de façon très claire dans l'affaire *Southam*, que la vie privée était un droit protégé par l'article 8 de la Charte; il n'a toutefois pas écarté la possibilité que la protection accordée par cet article pourrait s'appliquer à d'autres droits que le droit à la vie privée. Ainsi que je l'ai déjà indiqué dans les présents motifs, je tiens pour acquis, pour les fins de l'appel en l'espèce, que la confiscation et la destruction des arbres et arbustes de l'importateur constituaient une saisie au sens où ce terme est utilisé à l'article 8 de la Charte, et ce, malgré le fait qu'il y a eu non seulement prise de possession mais confiscation et destruction des biens. La question qui se pose, selon mon point de vue, est celle de savoir si une prise de possession effectuée au moyen d'une saisie pourrait être une «saisie» au sens de l'article 8 si elle ne constituait pas également une [TRADUCTION] «atteinte à la vie privée».

Il me semble que le droit à la vie privée est le plus important des droits que garantit l'article 8. Je suis toutefois d'avis que la protection prévue à cet article ne s'applique pas qu'à ce seul droit. Il est vrai qu'il s'est effectué une évolution importante depuis l'arrêt *Entick v. Carrington* [(1765), 19 St. Tr. 1029; 2 Wils K.B. 275; 95 E.R. 807 (K.B.)], et que les valeurs respectives de la [TRADUCTION] «propriété» et de la [TRADUCTION] «personne» se sont modifiées. Toutefois, il ne s'en suit pas que la valeur que représente la propriété n'est protégée d'aucune façon par l'article 8 de la Charte.

Le législateur a délibérément omis d'inclure la [TRADUCTION] «protection de la propriété» à l'article 7 de la Charte. La protection de la propriété ne bénéficie donc pas d'une garantie comme celle qui est accordée par l'article 7 à la protection de la personne. Cela n'empêche toutefois pas nécessairement qu'un aspect particulier du droit que possède le propriétaire dans son bien soit protégé par la Charte. Il m'apparaît certes ressortir du libellé même de l'article 8 que celui-ci protège un des droits du propriétaire: le droit que possède toute personne d'être à l'abri des saisies abusives de ses biens. La signification du terme «saisie» à l'article 8 de la Charte ainsi que la nature des droits de propriété protégés en vertu de ses dispositions peu-

to these questions may turn in large part on the long history of our judicial experience with "search and seizure". It will no doubt be wise to proceed case by case.

In this case we have eminently seizable goods and it is my view that, as I have indicated, for the purposes of this appeal the importer's trees and shrubs were in fact seized.

I turn to the question whether the seizure was unreasonable for the sole reason that it was conducted without a warrant.

In the United States it has been held that administrative searches of private residences and even of private commercial premises are subject to Fourth Amendment protection, although in the case of private commercial premises there is a greater latitude in respect of warrantless searches; this is so because the expectation of privacy of the owner of commercial premises "differs significantly from the sanctity accorded an individual's home": see *Donovan v. Dewey*, referred to above, at pages 598-599.

The proposition that administrative searches of residences and private commercial premises are subject to Fourth Amendment protection must, however, be considered with an important reservation in mind. In *Camara v. Municipal Court of San Francisco*, 387 U.S. 523 (1967) (in which it was held that the Fourth Amendment is applicable to an administrative search of a private home), Mr. Justice White said at page 539:

Since our holding emphasizes the controlling standard of reasonableness, nothing we say today is intended to foreclose prompt inspections, even without a warrant, that the law has traditionally upheld in emergency situation. See *North American Cold Storage Co. v. City of Chicago*, 211 U.S. 306, 29 S.Ct. 101, 53 L.Ed. 195 (seizure of unwholesome food); *Jacobson v. Massachusetts*, 197 U.S. 11, 25 S.Ct. 358, 49 L.Ed. 643 (compulsory smallpox vaccination); *Compagnie Française v. Board of Health*, 186 U.S. 380, 22 S.Ct. 811, 46 L.Ed. 1209 (health quarantine); *Kroplin v. Truax*, 119 Ohio St. 610, 165

vent évidemment soulever certaines questions. Il se peut que les réponses qui leur seront apportées reposent dans une large mesure sur les principes qui se sont dégagés au cours des ans de notre jurisprudence en matière de «fouilles, de perquisitions et de saisies». Il ne fait aucun doute qu'il serait sage de procéder cas par cas.

Les biens en l'espèce sont éminemment saisissables, et, ainsi que je l'ai déjà indiqué, je suis d'avis, pour les fins du présent appel, que les arbres et arbustes de l'importateur ont été effectivement saisis.

Je traiterai maintenant de la question de savoir si la saisie est abusive par le seul fait qu'elle a été effectuée sans mandat.

Les tribunaux américains ont décidé que la protection prévue au Quatrième amendement s'applique aussi bien aux fouilles et perquisitions d'ordre administratif pratiquées dans les résidences privées qu'à celles effectuées dans des locaux commerciaux privés, tout en montrant moins de rigidité face aux fouilles et perquisitions sans mandat dans ce dernier cas; cette tolérance est due au fait que le respect de l'inviolabilité d'un établissement commercial auquel est en droit de s'attendre son propriétaire [TRADUCTION] «diffère considérablement des égards dus à son domicile»: voir *Donovan v. Dewey*, prémentionné, aux pages 598 et 599.

La proposition suivant laquelle la protection accordée par le Quatrième amendement s'applique aux fouilles et perquisitions d'ordre administratif pratiquées dans les résidences et dans les locaux commerciaux privés doit toutefois être accompagnée d'une réserve importante. Dans l'affaire *Camara v. Municipal Court of San Francisco*, 387 U.S. 523 (1967) (dans laquelle il a été décidé que le Quatrième amendement est applicable à une fouille ou perquisition d'ordre administratif pratiquée dans une maison privée), M. le juge White a dit à la page 539:

[TRADUCTION] Comme notre décision fait ressortir l'importance du critère fondamental du caractère raisonnable, soulignons que rien de ce que nous disons aujourd'hui ne vise à interdire les inspections immédiates, même effectuées sans mandat, que la jurisprudence a traditionnellement jugées valides dans des situations d'urgence. Voir: *North American Cold Storage Co. v. City of Chicago*, 211 U.S. 306, 29 S.Ct. 101, 53 L.Ed. 195 (saisie d'aliments impropres à la consommation); *Jacobson v. Massachusetts*, 197 U.S. 11, 25 S.Ct. 358, 49 L.Ed. 643 (obligation de se faire vacciner contre la variole);

N.E. 498 (summary destruction of tubercular cattle). [Underlining added.]

I take it that the situations indicated in this quotation are situations in which a warrantless seizure may be justified. It should be noted that at this point in the appeal I am no longer dealing with a search issue: the inspection, the “search”, had been completed before the goods were seized.

Mr. Justice White did not seek to develop the nature or scope of the “emergency situation” to which he referred except to the extent that he mentioned examples of it. What I am about to say about the nature and scope of the “emergency situation” are thus my own reflections.

“Unwholesome food” poses a threat to public health, “tubercular cattle” to public health and to neighbouring herds. They give rise, as I see it, to “emergency situations”, situations in which prompt action may be required. In such situations a warrant is not necessary for a “seizure” if such a seizure is authorized by statute and the terms of that statute are in themselves reasonable. The very language of subsection 9(4) of the Act is the language of emergency. The subsection speaks of “hazard”, it speaks of “infestation by pests”, and it speaks of “destruction or disposition forthwith”. Such a situation constitutes an “emergency” in itself. And I am of opinion that in this case, as long as the standard set in subsection 9(4) is reasonable and the inspectors acted within that standard, they acted within an “emergency situation” and thus neither a warrant nor other authorization from an impartial arbiter was a necessary precondition.

I would also note that the delay in executing the subsection 9(4) order over the long weekend did not detract from the “emergency situation”. Indeed, given my interpretation of subsection 9(4), there was no delay in executing the order as the officials used the time to seek higher authority in

Compagnie Française v. Board of Health, 186 U.S. 380, 22 S.Ct. 811, 46 L.Ed. 1209 (mise en quarantaine pour protéger la santé publique); *Kroplin v. Truax*, 119 Ohio St. 610, 165 N.E. 498 (destruction sommaire du bétail atteint de tuberculose). [C’est moi qui souligne.]

^a Je présume que les situations mentionnées dans l’extrait qui précède sont de celles qui justifient une saisie sans mandat. Il doit être noté que, à ce point-ci de mes motifs, je ne traite plus de la question de la fouille ou de la perquisition: l’inspection, la «fouille ou perquisition», avait été complétée avant la saisie des biens.

^c M. le juge White n’a pas cherché à disserter sur la nature ou le champ d’application de l’expression [TRADUCTION] «situation d’urgence» dont il parle dans son jugement, se contentant de l’illustrer de certains exemples. Ce que je dirai sur la nature et le champ d’application de l’expression «situation d’urgence» sera donc le fruit de mes propres réflexions.

^e Les «aliments impropres à la consommation» menacent la santé publique et le «bétail atteint de tuberculose» met en péril la santé publique et les troupeaux voisins. Ces circonstances donnent lieu, selon mon interprétation, à des «situations d’urgence» qui peuvent nécessiter une action immédiate. Devant de telles situations, si une loi autorise une «saisie» à des conditions qui sont en elles-mêmes raisonnables, cette mesure peut être prise sans mandat. Le libellé même du paragraphe 9(4) de la Loi évoque l’urgence. Ce paragraphe parle de «danger» ainsi que d’«infestation par des parasites» et utilise les termes «qu’elle soit détruite ou qu’il en soit disposé immédiatement». Une telle situation constitue en elle-même une «urgence». Je suis donc d’avis que les inspecteurs en l’espèce, à la condition que le critère établi en vertu du paragraphe 9(4) soit raisonnable et qu’ils s’y soient conformés, ont agi dans une «situation d’urgence» et qu’ils n’étaient en conséquence pas obligés d’obtenir au préalable un mandat ou autre autorisation d’un arbitre impartial.

^j Je noterai également que le temps mis à exécuter l’ordre donné conformément au paragraphe 9(4), exécution qui n’a eu lieu qu’après le long week-end, n’a atténué en rien le caractère «urgent» de la «situation». En effet, étant donné mon interprétation du paragraphe 9(4), aucun retard n’a été

order to be able to act themselves pursuant to section 22 of the Regulations.

A government official who makes a warrantless seizure in such a situation may, however, later be sued or the government may be sued. In such an action the issues would be whether the terms of the Act provide a reasonable standard for a seizure and whether the official acted in accordance with those standards. Depending on the circumstances, the action might be for violation of a section 8 Charter right, or an action in tort.

Once it is decided, as I have decided, that the warrantless seizure as such did not offend section 8 of the Charter, the only issues left to be dealt with are: whether the terms of subsection 9(4) in themselves are reasonable, and whether the inspectors acted in accordance with the authority vested in them by that subsection.

I turn to subsection 9(4) of the Act and I quote it once again:

9. ...

(4) Whenever an inspector believes on reasonable grounds that any plant or other matter constitutes a hazard because it is or could be infested with any pest or constitutes a biological obstacle to the control of any pest, he may confiscate such plant or other matter and may order its destruction or disposition forthwith.

I am of opinion that the standard provided by subsection 9(4) of the Act is a reasonable standard: to act under the subsection, an inspector must believe on reasonable grounds that the plants or other matter to be confiscated are hazardous because they are or could be infested with a pest. I confess, however, that I was somewhat hesitant on this point because of the stipulation that an inspector may act when he believes on reasonable grounds that the plants or other matter are or could be infested. I am satisfied, however, that the public interest in preventing the spread of infestation is sufficiently strong to warrant this rather low standard.

mis à exécuter l'ordre en question puisque les fonctionnaires concernés se sont employés pendant ce temps à solliciter la permission de leur supérieur afin d'appliquer eux-mêmes l'article 22 du Règlement.

Toutefois, lorsqu'un fonctionnaire public pratique une saisie sans mandat dans une telle situation, lui-même et l'État s'exposent à être poursuivis. Le tribunal saisi d'une telle action doit décider si le libellé de la Loi établit un critère raisonnable applicable aux saisies et si le fonctionnaire s'y est conformé. Selon les circonstances, la partie qui s'estime lésée intentera une action pour violation d'un droit garanti par l'article 8 de la Charte ou une action délictuelle.

Comme j'ai conclu qu'une saisie effectuée sans mandat ne contrevient pas en tant que telle à l'article 8 de la Charte, les seules questions qu'il reste à trancher sont celles de savoir si les conditions prévues au paragraphe 9(4) sont elles-mêmes raisonnables et si les inspecteurs ont respecté les limites des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de ce paragraphe.

Je traiterai à présent du paragraphe 9(4) de la Loi, que je me permets de citer à nouveau:

9. ...

(4) Chaque fois qu'un inspecteur croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'une plante ou autre matière constitue un danger parce qu'elle est ou pourrait être infestée par un parasite ou qu'elle constitue un obstacle biologique à la lutte contre un parasite, il peut confisquer cette plante ou autre matière et peut ordonner qu'elle soit détruite ou qu'il en soit disposé immédiatement.

Je suis d'avis que le critère prévu au paragraphe 9(4) de la Loi est raisonnable: pour agir en application de cette disposition, un inspecteur doit croire, en se fondant sur les motifs raisonnables, que les plantes ou autres matières à confisquer sont dangereuses parce qu'elles sont ou pourraient être infestées par un parasite. J'admets cependant que la stipulation portant qu'un inspecteur peut agir lorsqu'il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, que les plantes ou autres matières sont ou pourraient être infestées m'a fait hésiter à prendre cette conclusion. Je suis toutefois convaincu que l'intérêt du public à prévenir la propagation de l'infestation visée est suffisant pour justifier le caractère assez peu exigeant de ce critère.

The respondent submitted that confiscation without compensation would be enough to brand the seizure of the importer's goods as unreasonable. For purposes of section 8 of the Charter, I would not regard the submission as a relevant consideration. In determining whether a seizure is unreasonable, it is not pertinent whether or not the statute authorizing it provides compensation for a loss incurred as a result. "Reasonableness" in the section does not embrace such inquiries as whether or not the policy upon which the legislation is based is good or bad: see Rosenberg, *Unreasonable Search and Seizure: Hunter v. Southam Inc.* (1985), 19 U.B.C. Law Rev. 271, at pages 278 and 279.

I will next consider whether the inspectors acted within subsection 9(4). As I have noted earlier, the decision made by the "inspectors" on Friday afternoon, May 21, was the effective decision to confiscate and destroy the importer's trees and shrubs. The effect of the order to destroy, signed on Friday night, was to put the importer under an immediate duty to destroy, provided, of course, that the order was validly made. There are several conditions to the validity of an order to destroy made by an inspector or inspectors under subsection 9(4) of the Act. One is that the inspectors must, in fact, believe that the plants confiscated either are or could be infested with a pest and thus constituted a hazard. The Trial Judge made a clear finding that the inspectors did have such a belief. But subsection 9(4) of the Act also requires that an inspector, acting under the subsection, must have reasonable grounds for his belief.

The respondent submitted that the inspectors lacked reasonable grounds for their belief that the trees and shrubs were in fact infested because, it was submitted, such larvae as were found were either dead or quite inert: they were, it was submitted, not capable of doing damage.

There is, however, evidence that at least some of the larvae discovered on the Bald Hill Nurseries lot were alive: Mr. Holm so testified. And Mr. Weiler, in his discovery evidence which was read in at trial, stated that the larvae which he had seen

L'intimée a soutenu que la confiscation sans indemnisation suffisait à elle seule à rendre abusive la saisie des biens de l'importateur. Je ne considère pas cette thèse pertinente à l'interprétation de l'article 8 de la Charte. Dans l'appréciation du caractère abusif ou raisonnable d'une saisie, il importe peu que la loi qui l'autorise prévoit ou non une indemnité pour toute perte éventuelle. L'appréciation du «caractère raisonnable» prévu dans cet article ne saurait mettre en question le bien-fondé de la politique sur laquelle se base la législation en cause: voir Rosenberg, *Unreasonable Search and Seizure: Hunter v. Southam Inc.* (1985), 19 U.B.C. Law Rev. 271, aux pages 278 et 279.

Voyons maintenant si les inspecteurs ont agi conformément au paragraphe 9(4). Ainsi que je l'ai déjà noté, la décision prise par les «inspecteurs» au cours de l'après-midi du vendredi 21 mai était la décision ferme de confisquer et de détruire les arbres et arbustes de l'importateur. L'ordre de destruction signé le vendredi soir, pourvu qu'il ait été validement donné, avait pour effet d'obliger immédiatement l'importateur à procéder à la destruction des plants visés. La validité des ordres de destruction donnés par un ou des inspecteurs en vertu du paragraphe 9(4) de la Loi est soumise à plusieurs conditions. Une de celle-ci veut que les inspecteurs croient réellement que les plantes confisquées sont ou pourraient être infestées par un parasite et qu'elles constituent un danger. Le juge de première instance a conclu clairement que les inspecteurs étaient effectivement de cet avis. Cependant, le paragraphe 9(4) de la Loi exige aussi de l'inspecteur agissant en vertu de ce paragraphe qu'il fonde son opinion sur des motifs raisonnables.

L'intimée a prétendu que les inspecteurs n'avaient pas des motifs raisonnables de croire que les arbres et arbustes étaient effectivement infestés parce que, selon elle, les larves qui ont été trouvées étaient soit mortes, soit très inertes: selon l'argument de l'intimée, celles-ci étaient incapables de causer quelque dommage que ce soit.

Il existe toutefois une preuve selon laquelle au moins quelques-unes des larves découvertes dans les plants de la pépinière Bald Hill étaient vivantes: M. Holm en a témoigné. Et M. Weiler, dans son interrogatoire préalable dont la transcription a

were alive. Mr. Parker had looked at some of the larvae brought to Fredericton by Mr. Weiler, and he testified that they moved when touched. Mr. Watt did not, of course, actually see any of the larvae, but he was entitled to rely on information he received from officials of his Department, including Mr. Parker and Mr. Weiler. He stated that he was particularly persuaded to order destruction of the trees and shrubs by information he received from Mr. Parker. He also had read to him the memorandum signed by Dr. Magasi which referred to live larvae.

In my view there was sufficient evidence to find that live gypsy moth larvae were found on the Bald Hill Nurseries lot; thus the inspectors had reason to believe that at least the Bald Hill lot carried pests.

It was also argued, however, that the inspectors had no reasonable grounds for believing that either of the other two lots, the Cherry Hill Nurseries lot and the Weston Nurseries lot, was infested with gypsy moth larvae. And it is quite true that Mr. Holm found no larvae on either of those lots. However, it is also true that the three lots of trees were all brought into Canada in the same closed truck. I am not persuaded that this circumstance would be irrelevant to a conclusion that all three lots might well have been infested. It may well be that, in deciding that the entire shipment should be destroyed, the inspectors erred on the side of caution. But, as indicated above, they were entitled to do so, and, when faced with the possibility of an "invasion" of gypsy moths it would be acceptable, in my view, to be very cautious indeed.

My conclusion from all of the foregoing is that, in the circumstances of this case, though there may have been a seizure within the meaning of that term in section 8 of the Charter, it was not unreasonable for the sole reason that it was conducted without a warrant: the standard in subsection 9(4), given that it is premised upon an emergency, is in itself reasonable, and the inspectors acted within that standard.

été lue lors du procès, a déclaré que les larves qu'il avait vues étaient vivantes. M. Parker, qui avait examiné certaines des larves emportées à Fredericton par M. Weiler, a témoigné qu'elles bougeaient lorsqu'on les touchait. M. Watt, bien qu'il n'ait vu lui-même aucune des larves, était justifié de s'en remettre aux informations qu'il avait reçues des fonctionnaires de son Ministère, y compris celles de M. Parker et de M. Weiler. Il a déclaré que sa décision d'ordonner la destruction des arbres et arbustes avait été particulièrement influencée par les informations que lui avait transmis M. Parker. Il lui a également lu le mémoire signé par M. Magasi dans lequel il était question de larves vivantes.

À mon avis, les éléments de preuve présentés permettaient de conclure que des larves de spongieuses vivantes avaient été trouvées dans les plants de la pépinière Bald Hill; les inspecteurs avaient donc des motifs de croire que, à tout le moins, les plants de Bald Hill étaient infestés par des parasites.

Il a toutefois été également soutenu que les inspecteurs n'avaient aucun motif raisonnable de croire que les autres plants, ceux des pépinières Cherry Hill et Weston respectivement, étaient infestés par des larves de spongieuses. Et il est vrai que M. Holm n'a trouvé de larves sur aucun de ces plants. Toutefois, il est également vrai que tous ces plants d'arbres ont été transportés au Canada dans le même camion fermé. Je ne suis pas convaincu que, dans ces circonstances, la conclusion voulant que les trois lots aient pu être infestés ne soit pas appropriée. Il est bien possible que les inspecteurs aient été exagérément prudents en décidant que la totalité du chargement devait être détruite. Cependant, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, ils étaient en droit de le faire et devant le risque d'une «invasion» de spongieuses, ils étaient justifiés, selon moi, d'agir avec beaucoup de prudence.

De tout ce qui précède, je conclus que, s'il est possible, dans les circonstances de l'espèce, qu'il y ait eu saisie au sens où ce terme est utilisé à l'article 8 de la Charte, la «saisie» en question n'était pas abusive pour le seul motif qu'elle a été pratiquée sans mandat: le critère prévu au paragraphe 9(4), dont l'application dépend de l'existence d'un état d'urgence, est en soi raisonnable, et les inspecteurs ont agi conformément à ce critère.

The importer also invoked paragraphs 1(a) and 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. But the importer, since it is a corporation, cannot rely on either of those paragraphs.

The respondent also relied on paragraph 2(e) of the Bill of Rights. But the inspector's order to destroy was made in what I have described as an "emergency situation", that is, under subsection 9(4). There was a duty to act fairly, but in this emergency situation that duty did not extend to a duty to grant a hearing. See *White v. Redfern* (1879), 5 Q.B.D. 15 and *De Verteuil v. Knaggs*, [1918] A.C. 557 (P.C.), at pages 560-561.

Reliance was also placed on section 7 of the Charter. But section 7 provides no protection against deprivation of security of property. "Life, liberty and security of the person" are the values protected by the section. Nor is there any merit in the respondent's reliance on section 15 of the Charter. Indeed, section 15 was not even in force at the time these events took place.

I now turn to the question whether the respondent is entitled to succeed on the basis of the principle in *Manitoba Fisheries*.

The principle in *Manitoba Fisheries* is based on the proposition that a statute authorizing the Crown to take property imposes an obligation to compensate the person whose property is taken. The duty to compensate, as I have said in another case, "is implicit in the Act itself; in conventional terms it is based on an implied term of the statute": see *A. M. Smith & Co., Ltd. v. R.*, [1982] 1 F.C. 153 (C.A.), at page 160.

As Mr. Justice Heald indicates, the presumption that a right to compensation is implicit in the statute can be displaced by clear words only. It remains, however, that, since it is based on an implied term, it can be displaced. Whether or not it is depends on the provisions of the statute itself. In *B.C. Medical Assn. v. R. in Right of B.C.* (1984), 58 B.C.L.R. 361 (C.A.), Mr. Justice Lambert said at page 366:

The rule is not a purely mechanical matter of examining the legislation and asking whether there is an express written

L'importateur a également invoqué les alinéas 1a) et 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Cependant l'importateur est une société et ne peut à ce titre s'appuyer sur ni l'un ni l'autre de ces alinéas.

L'intimée a également fait appel à l'alinéa 2e) de la *Déclaration des droits*. L'ordre de destruction de l'inspecteur a toutefois été donné dans ce que j'ai appelé une «situation d'urgence», c'est-à-dire conformément au paragraphe 9(4). L'obligation faite aux inspecteurs de respecter l'équité n'impliquait pas qu'ils devaient, dans cette situation d'urgence, accorder une audition à l'intimée. Voir *White v. Redfern* (1879), 5 Q.B.D. 15 et *De Verteuil v. Knaggs*, [1918] A.C. 557 (P.C.), aux pages 560 et 561.

On a également invoqué l'article 7 de la Charte. Toutefois, cet article ne garantit aucunement le droit à la sécurité des biens, mais le droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne». L'argument de l'intimée fondé sur l'article 15 de la Charte est également non fondé. En effet, l'article 15 n'était même pas en vigueur au moment où les événements en l'espèce sont survenus.

Voyons à présent si le principe énoncé dans l'affaire *Manitoba Fisheries* donne gain de cause à l'intimée.

Ce principe procède de la thèse voulant qu'une loi autorisant la Couronne à s'approprier des biens impose à celle-ci l'obligation d'indemniser la personne dépossédée. Ainsi que je l'ai dit dans une autre affaire, le devoir de payer une indemnité «découle implicitement de la Loi même; en termes courants, il résulte d'une condition implicite de la loi»: voir *A. M. Smith & Co., Ltd. c. R.*, [1982] 1 C.F. 153 (C.A.), à la page 160.

Comme l'indique le juge Heald, la présomption voulant qu'un droit à indemnisation découle implicitement de la Loi ne peut être renversée que par des termes clairs. Il reste toutefois que cette présomption, découlant d'une condition implicite, peut être renversée. Son maintien ou son renversement dépendra des dispositions de la loi elle-même. Dans l'affaire *B.C. Medical Assn. v. R. in Right of B.C.* (1984), 58 B.C.L.R. 361 (C.A.), le juge Lambert a dit à la page 366:

[TRADUCTION] La règle ne consiste pas d'une part, à examiner la disposition législative de manière purement mécanique

reference to the fact that the taking is to be without compensation, in words that say "without compensation of any kind", or some equivalent; and that, failing such words, compensation must be paid.

Rather, it is the intention of the legislature that is being sought. The legislature will not be presumed to have countenanced an injustice, unless the contrary intention appears. But the rule does not override the legislative intention. It is not a device by which the courts can enable a claimant to outwit the legislature.

I will quote subsection 3(2) and paragraph 4(h) of the Act. These provisions read:

3. ...

(2) The Minister may order compensation to be paid in respect of any plant or other matter destroyed or prohibited or restricted from sale or any restriction of the use of any property or premises pursuant to the Act in the amounts approved by, and subject to the terms and conditions prescribed by, the regulations.

4. The Governor in Council may make regulations for preventing or controlling the introduction or admission into Canada, the spreading within Canada or the conveying within or from Canada of any pest or any plant or other matter referred to in section 3 and without limiting the generality of the foregoing may for that purpose make regulations

(h) for the awarding of compensation by the Minister for any plant or other matter destroyed or prohibited or restricted from sale or for any restriction of the use of any property or premises pursuant to this Act, and prescribing the terms and conditions upon which any such compensation may be awarded and the maximum amounts of any such compensation;

These provisions, as I read them, would seem to be at odds with an implicit right, based on the Act, to compensation. If there were such an implicit right, I could see vesting in the Minister an authority to regulate or even to limit the right. I, however, find that a statutory right in the Minister to "order compensation to be paid in respect of any plant or other matter destroyed" is inconsistent with a general statutory right to compensation existing apart from a Minister's order. This is, to me, a sufficiently clear indication that the statute is not intended implicitly to provide compensation.

Finally, I would observe that the Crown submitted that, in awarding damages, the Trial Judge erred in that he proceeded on the basis that it had been admitted that the value of the goods destroyed was \$13,073.50. The Crown submitted

pour constater s'il y est expressément écrit que la prise de possession s'effectuera sans indemnisation c'est-à-dire «sans indemnité d'aucune sorte» ou autre expression équivalente, et d'autre part, à imposer l'indemnisation en l'absence de tels termes.

^a Il s'agit plutôt de rechercher l'intention du législateur. Il sera présumé que celui-ci n'a pas sanctionné une injustice à moins que son intention de le faire ne ressorte clairement. La règle ne prévaut cependant pas sur l'intention du législateur. Elle n'est pas un instrument qu'utiliseraient les tribunaux pour permettre à un demandeur de tourner la loi.

^b Je cite le paragraphe 3(2) et l'alinéa 4h) de la Loi. Ces dispositions sont ainsi libellées:

3. ...

^c (2) Le Ministre peut ordonner qu'une indemnité soit versée relativement à une plante ou autre matière détruite ou dont la vente est prohibée ou restreinte ou à toute restriction à l'utilisation d'un bien ou local en conformité de la présente loi, selon les montants qu'approuvent les règlements et sous réserve des modalités qui y sont prescrites.

^d 4. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour empêcher ou contrôler l'introduction, l'admission ou la propagation au Canada ou le transport au Canada ou hors du Canada d'un parasite, d'une plante ou d'une autre matière mentionnés à l'article 3 et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, il peut à cette fin établir des règlements

^e h) prévoyant l'attribution par le Ministre d'une indemnité pour une plante ou autre matière détruite ou dont la vente est prohibée ou restreinte ou pour toute restriction à l'utilisation d'un bien ou local, en conformité de la présente loi, et prescrivant les modalités selon lesquelles cette indemnité peut être accordée ainsi que le montant maximum d'une telle indemnité;

^f Ces dispositions, comme je les conçois, me sembleraient exclure l'existence d'un droit à indemnisation qui découlerait implicitement de la Loi. Si un tel droit implicite existait, on s'attendrait à ce que le Ministre soit investi du pouvoir de réglementer ou même de limiter ce droit. Or, je conclus que le pouvoir conféré par la Loi au Ministre d'«ordonner qu'une indemnité soit versée relativement à une plante ou autre matière détruite» est incompatible avec l'existence d'un droit général à l'indemnisation qui ne dépendrait aucunement d'un ordre du Ministre. Ce raisonnement me convainc que le législateur n'a pas entendu prévoir implicitement l'indemnisation.

^g Finalement, je souligne que la Couronne a soutenu que le juge de première instance, en adjugeant des dommages-intérêts, a erronément tenu pour acquis qu'il avait été admis que la valeur des biens détruits était de 13 073,50 \$. La Couronne a

that it had made no such admission. And it is clear from pages 33 and 34 of the transcript that the Crown admitted only that the purchase price of the goods was \$8,429.19 in Canadian funds; the price had been paid in U.S. dollars. The importer claimed and was allowed by the Trial Judge a mark-up of fifty per cent, making a total of \$13,073.50.

Counsel for the Crown argued that the goods, at the time of their destruction had little or no market value because they were infested with gypsy moth larvae. If it were necessary to decide the question, I would agree with this submission. I have decided that the inspectors had reasonable grounds for believing that the goods were hazardous because they were infested with gypsy moths and that they properly ordered the importer to destroy the goods. Thus, even if the importer had succeeded in establishing any of its claims, it would have been very difficult, if not impossible, to assess damages, or, indeed, to award any compensation on the *Manitoba Fisheries* principle, even if it were applicable.

For all of these reasons I would allow the appeal and dismiss the respondent's action. I agree with Mr. Justice Hugessen's proposed disposition as to costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division condemning the Crown to pay damages to plaintiff in the amount of \$13,439.02 and costs.

The essential facts can be shortly stated. The plaintiff imported nursery stock from the United States. By common agreement, the stock was not inspected at the border but at plaintiff's own premises soon after its arrival. The inspection was consensual. The inspectors found some of the trees to contain larvae which were later identified to their satisfaction (and, it may be added, to that of

allégué n'avoir jamais reconnu de tels faits. Et il ressort clairement des pages 33 et 34 de la transcription des procédures que la Couronne a reconnu uniquement que le prix d'achat en argent canadien des biens en question s'élevait à 8 429,19 \$; ce prix avait été payé en dollars américains. L'importateur a sollicité et obtenu du premier juge une majoration de 50 % à titre de marge commerciale bénéficiaire, et la somme totale fut portée à 13 073,50 \$.

L'avocat de la Couronne a soutenu que les biens, au moment où ils ont été détruits, avaient une valeur marchande peu élevée ou n'avaient aucune valeur puisqu'ils étaient infestés de larves de spongieuses. S'il était nécessaire de trancher cette question, je souscrirais à cette prétention. J'ai jugé que les inspecteurs avaient des motifs raisonnables de croire que les biens constituaient un danger parce qu'ils étaient infestés par des spongieuses et qu'ils étaient justifiés d'ordonner à l'importateur de les détruire. En conséquence, même si l'importateur avait réussi à établir le bien-fondé de l'une ou l'autre de ses demandes, il aurait été très difficile, sinon impossible, d'apprécier les dommages ou même d'adjuger quelque indemnité en vertu du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*, même s'il était applicable.

Pour tous les motifs que je viens de mentionner, j'accueillerais l'appel et rejetterais l'action de l'intimée. Je souscris à la proposition faite par M. le juge Hugessen relativement à l'adjudication des dépens.

* * *

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

LE JUGE HUGESSEN: Appel est interjeté d'un jugement de la Division de première instance condamnant la Couronne à payer à la demanderesse des dommages-intérêts s'élevant à 13 439,02 \$ ainsi que les dépens.

Les faits essentiels de la présente affaire peuvent être énoncés succinctement. La demanderesse a importé des États-Unis des plants de pépinière. Conformément à une entente intervenue entre les parties, les arbres en question n'ont pas été inspectés à la frontière mais peu après leur arrivée, dans les locaux de la demanderesse elle-même. Celle-ci a consenti à l'inspection. Les inspecteurs ont cons-

plaintiff's officers as well) to be the gypsy moth. The inspectors formed the opinion that there was a reasonable danger that the whole shipment was or would shortly become infested. The gypsy moth is a dangerous parasite, especially in a country and a province whose economy depends to a substantial extent on the forestry. The inspectors confiscated the trees and ordered the plaintiff to destroy them. The order was not obeyed and, after a delay of four days, the inspectors destroyed the trees themselves.

The Trial Judge maintained the action on the basis that plaintiff had been the victim of an unreasonable search and seizure, contrary to section 8 of the Charter of Rights. It is important, however, to note that it was the Trial Judge's view that the unreasonableness flowed from the provisions of the statute itself and not from any improper action on the part of the officials. Indeed the Trial Judge [at page 79] went out of his way to describe the inspectors, most of whom he had seen and heard, as "highly responsible officers". At another point of his reasons, he stated [at pages 75-76]:

I am fully satisfied that the inspectors carried out their duty as they were obligated to do under the *Plant Quarantine Act* and Regulations.

and again [at page 76]:

My appreciation of the evidence is that the inspectors did not refuse to hear the plaintiff's version. They did discuss the matter with Donald Miller and his father, the president of the plaintiff company, but the inspectors did not accept their proposed solutions. In the inspectors' views, further spraying would not destroy the larvae and returning the infested trees back to the United States could cause further infestation. They considered the larvae to be a dangerous pest that had to be destroyed at once. The inspectors felt that they had reasonable grounds to believe that the trees were infested with a pest and were thus authorized under the *Plant Quarantine Act* to order their destruction.

Those were findings which the Trial Judge was fully entitled to make upon the evidence before

taté que certains des arbres étaient infestés de larves subséquemment identifiées d'une façon qu'ils ont jugée convaincante (ainsi, d'ailleurs que les représentants de la demanderesse) comme des spongieuses. Les inspecteurs ont conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que l'ensemble du chargement était infesté ou qu'il le deviendrait à brève échéance. La spongieuse est un parasite dangereux, tout particulièrement pour un pays et une province dont l'économie est largement tributaire de l'industrie forestière. Les inspecteurs ont confisqué les arbres et ordonné à la demanderesse de les détruire. Celle-ci n'ayant pas obtempéré, les inspecteurs, après quatre jours de délai, ont eux-mêmes détruit les arbres.

Le juge de première instance a accueilli l'action au motif que la demanderesse avait été victime d'une fouille, d'une perquisition et d'une saisie abusives, et que l'article 8 de la Charte des droits avait été violé. Il est toutefois important de noter que le juge de première instance était d'opinion que l'abus tenait aux dispositions de la Loi elle-même et non à quelque irrégularité de la part des fonctionnaires. Le juge de première instance [à la page 79] a même pris la peine de qualifier les inspecteurs, qu'il avait, pour la plupart, vus et entendus, de «fonctionnaires très responsables». Ailleurs dans ses motifs, il a déclaré [aux pages 75 et 76]:

Je suis tout à fait convaincu que les inspecteurs se sont acquittés des obligations que leur imposent la *Loi sur la quarantaine des plantes* et le Règlement.

Il a ajouté [à la page 76]:

Il ressort, à mon avis, de la preuve que les inspecteurs n'ont pas refusé d'entendre la version de la demanderesse. Les inspecteurs ont, en fait, discuté de l'affaire avec Donald Miller et son père, qui est le président de la compagnie demanderesse, mais ils n'ont pas accepté les solutions proposées par ces derniers. Selon les inspecteurs, une nouvelle vaporisation ne détruirait pas les larves et le renvoi des arbres infestés aux États-Unis pouvait propager l'infestation. Ils ont considéré que les larves constituaient des parasites dangereux qui devaient être détruits sur le champ. À leur avis, ils avaient des motifs raisonnables de croire que les arbres étaient infestés de parasites et ils étaient donc habilités par la *Loi sur la quarantaine des plantes* à ordonner leur destruction.

Le juge de première instance était entièrement justifié de tirer les conclusions qui précèdent sur le

him and with which we, as a court of appeal, have no right to interfere.⁴

Indeed the evidence of the infestation by gypsy moths and its danger did not come from the Crown alone. Following the first visit by the inspectors, Mr. Donald Miller, plaintiff's vice-president, himself took samples of larvae from several of the trees and delivered them to the provincial forestry department, in Fredericton, for testing. In fact, for some undisclosed reason, the provincial authorities passed the larvae on to the Canadian Forestry Service laboratory of Environment Canada. The result appears in a letter to Mr. Miller which was produced as an exhibit at trial. It bears repeating:

Your sample of larvae collected on May 20 from linden, maple and oak nursery stock brought in from Rhode Island, has been identified as gypsy moth, *Lymantria dispar*. This major hardwood pest in the northeastern U.S. has until now, thanks to rigidly enforced regulations, been successfully excluded from our woodlands in New Brunswick as well as other Maritime Provinces.

In view of this alarming discovery and the serious consequences which could easily result, if these gypsy moth caterpillars are not absolutely contained, I will be notifying Agriculture Canada, Food Production and Inspection Operations, in Saint John. This agency, I understand, is already advising you on a specific course of action with respect to gypsy moth.

In the meantime, every attempt should be made to eradicate every possible trace of these caterpillars — so much is at stake! The enclosed leaflet contains pertinent life history details.

In the light of this material, plaintiff simply cannot be heard to argue that the larvae were not gypsy moth or that the Trial Judge's findings of fact in this regard were not fully justified by the evidence.

The issue therefore becomes one of law: are the provisions of the *Plant Quarantine Act* and the Regulations such that they cannot survive the coming into force of the Charter of Rights?

There can be no doubt that the *Plant Quarantine Act* provides for search and seizure (and,

⁴ *Stein et al. v. "Kathy K" et al. (The Ship)*, [1976] 2 S.C.R. 802.

fondement de la preuve qui lui était présentée, et nous n'avons, en notre qualité de cour d'appel, aucun droit de les modifier⁴.

En fait, la preuve de l'infestation des arbres par la spongieuse et du danger qu'elle représente ne se limite pas à celle présentée par la Couronne. Après la première visite des inspecteurs, M. Donald Miller, le vice-président de la demanderesse, a lui-même prélevé des échantillons de larves de plusieurs arbres et les a fait parvenir pour analyse au ministère provincial des forêts, à Fredericton. De fait, pour une raison quelconque, qui n'a pas été divulguée, les autorités provinciales ont transmis ces larves au laboratoire du Service canadien des forêts d'Environnement Canada. Le résultat de ces tests est consigné dans une lettre adressée à M. Miller et faisant partie des pièces lors du procès. Il est utile que nous le reproduisons:

[TRADUCTION] Les échantillons de larves que vous avez prélevés le 20 mai sur des tilleuls, des érables ou des chênes faisant partie d'un chargement de plants de pépinière en provenance du Rhode Island ont été identifiés comme des spongieuses ou *Lymantria dispar*. Jusqu'à maintenant, l'application stricte des règlements canadiens a permis de tenir nos forêts du Nouveau-Brunswick et des autres provinces maritimes libres de ce parasite qui ravage les feuillus du nord-est des États-Unis.

Cette découverte alarmante révélant l'existence d'un risque important d'infestation si ces chenilles spongieuses n'étaient pas totalement éliminées, j'aviserai de cette situation la Division des opérations de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments d'Agriculture Canada, à Saint John. Je crois comprendre que cette agence vous conseille déjà sur les mesures à prendre contre la spongieuse.

Entre temps, il faut tenter par tous les moyens de faire disparaître toute trace de ces chenilles—l'enjeu est si important! Le feuillet ci-joint expose dans le détail les aspects pertinents de l'historique et du cycle biologique de cet insecte.

À la lumière de ces documents, la demanderesse ne peut aucunement prétendre que les larves n'étaient pas des spongieuses ou que les conclusions de fait du juge de première instance en ce qui a trait à cette question n'étaient pas entièrement justifiées par la preuve.

Le litige ne porte donc maintenant que sur une question de droit: les dispositions de la *Loi sur la quarantaine des plantes* et de son Règlement d'application sont-elles incapables de coexister avec la Charte des droits?

Il ne fait aucun doute que la *Loi sur la quarantaine des plantes* prévoit les fouilles, les perquisi-

⁴ *Stein et autres c. «Kathy K» et autres (Le navire)*, [1976] 2 R.C.S. 802.

indeed, confiscation and destruction) of property without prior judicial authorization. Particular reference may be made to paragraph 6(1)(a) and to subsection 9(4).

6. (1) An inspector may at any reasonable time

(a) enter any place or premises in which he reasonably believes there is any pest or plant or other matter to which this Act applies, and may open any container or package found therein or examine anything found therein that he has reason to believe contains any such pest or plant or other matter, and take samples thereof

9. . . .

(4) Whenever an inspector believes on reasonable grounds that any plant or other matter constitutes a hazard because it is or could be infested with any pest or constitutes a biological obstacle to the control of any pest, he may confiscate such plant or other matter and may order its destruction or disposition forthwith.

The Trial Judge based his decision primarily on his finding that paragraph 6(1)(a) was incompatible with section 8 of the Charter in that it allowed for a warrantless search in all circumstances. Strictly speaking that finding was irrelevant to the present case since, as I have indicated, there was agreement between plaintiff and the inspectors that the imported shipment would be inspected at plaintiff's premises. Accordingly, the inspection was consensual and the inspectors did not need to call on the powers granted them by paragraph 6(1)(a). The matter does not end there, however, for the inspection was followed by confiscation and destruction pursuant to subsection 9(4).

While it was argued before us that section 8 of the Charter does not protect property rights and therefore does not reach the confiscation and destruction provisions of subsection 9(4), I prefer to leave that difficult question for another day. I am prepared to assume, for the purposes of the present decision, that the confiscation and destruction of the plaintiff's nursery stock by the inspectors constituted a seizure within the meaning of section 8 of the Charter. Even with that assumption, however, I do not think that the provisions of subsection 9(4) are inoperable as permitting an "unreasonable" seizure.

tions et les saisies (et même la confiscation et la destruction) de biens sans autorisation judiciaire préalable. Référons-nous particulièrement à son alinéa 6(1)a) et à son paragraphe 9(4).

a 6. (1) Un inspecteur peut, à tout moment raisonnable,

a) entrer dans tout lieu ou local dans lesquels il a des raisons de croire qu'il y a un parasite ou une plante ou autre matière auxquels s'applique la présente loi, et il peut ouvrir tout récipient ou colis qui s'y trouve ou examiner toute chose qui s'y trouve lorsqu'il a des raisons de croire qu'ils contiennent un tel parasite ou une telle plante ou autre matière, et en prélever des échantillons

9. . . .

c (4) Chaque fois qu'un inspecteur croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'une plante ou autre matière constitue un danger parce qu'elle est ou pourrait être infestée par un parasite ou qu'elle constitue un obstacle biologique à la lutte contre un parasite, il peut confisquer cette plante ou autre matière et peut ordonner qu'elle soit détruite ou qu'il en soit disposé immédiatement.

d Le juge de première instance a d'abord fondé sa décision sur sa conclusion selon laquelle l'alinéa 6(1)a) était incompatible avec l'article 8 de la Charte parce qu'il permettait une fouille ou perquisition sans mandat en n'importe quelles circonstances. À strictement parler, cette conclusion n'était pas pertinente à l'espèce puisque, ainsi que je l'ai dit, la demanderesse et les inspecteurs s'étaient entendus pour que le chargement importé soit inspecté dans les locaux de la demanderesse. L'inspection a donc eu lieu de consentement, et les inspecteurs n'ont pas eu besoin de faire appel au pouvoir que leur conférait l'alinéa 6(1)a). La question ne s'arrête toutefois pas là puisque l'inspection a été suivie de la confiscation et de la destruction prévues au paragraphe 9(4).

h Il a été soutenu devant nous que l'article 8 de la Charte ne protège pas le droit de propriété et ne s'étend donc pas aux dispositions du paragraphe 9(4) prévoyant la confiscation et la destruction de plantes; je préfère cependant que cette question difficile soit tranchée à une autre occasion. Je veux bien tenir pour acquis, pour les fins de la décision en l'espèce, que la confiscation et la destruction des plants de pépinière de la demanderesse par les inspecteurs constituaient une saisie au sens de l'article 8 de la Charte. Toutefois, même dans une telle hypothèse, je ne suis pas d'avis que les dispositions du paragraphe 9(4) sont inopérantes parce qu'elles permettraient une saisie «abusive».

In evaluating the impact of the Charter and, in particular, of section 8 upon any given statutory provision, it seems to me that regard must be had both to the text and to the context of that provision.

As far as the text is concerned, I note that both paragraph 6(1)(a) and subsection 9(4) contain their own requirement of reasonableness. Any action which the inspector is authorised to take must be founded on reasonable belief. While this, of course, does not foreclose a finding that the provisions are rendered inoperable by the Charter, it is a factor which must be borne in mind when we are considering, as we are here, a claim to infringement of property rights wholly divorced from any question of privacy or of freedom from oppressive prosecution. If the inspectors have acted unreasonably, their action is illegal for that reason and the citizen has his recourse without any need to call the Charter in aid. As indicated above, however, the Trial Judge made specific findings negating any claim the plaintiff might assert on that basis in the present case.

As to the context, it is my opinion that the test of what is "unreasonable" for the purposes of applying section 8 of the Charter will vary from case to case. Without attempting to be exhaustive, it seems to me that one will always have to look to the purpose of the statutory scheme authorising the search and seizure, to the nature of the property or things seized, to the character of the premises where the search and seizure may normally be expected to be carried out and to the legitimate interests and expectations not only of the public at large but also of the person who is subject to the search and seizure. What is reasonable in terms of entry into and inspection of a restaurant kitchen or a commercial dairy, or a factory, or a mine will differ radically from what is reasonable for the search and seizure of private papers in a dwelling house. By the same token, there is a distinction between a statutory scheme which obviously envisages routine inspections and testing at reasonable times in the normal course of business and one which is designed to permit, where necessary,

Il me semble que, dans l'évaluation de l'effet de la Charte et, en particulier, de son article 8, sur une quelconque disposition législative, à la fois le libellé de cette disposition et le contexte dans lequel elle s'inscrit doivent être pris en considération.

En ce qui concerne le libellé, je note que l'alinéa 6(1)a) et le paragraphe 9(4) exigent tous deux que la mesure visée soit raisonnable. Toute action qu'un inspecteur est autorisé à faire doit s'appuyer sur une croyance fondée sur des motifs raisonnables. Cette règle, bien qu'elle n'écarte pas la conclusion selon laquelle les dispositions en question sont rendues inopérantes par la Charte, est un facteur qui doit être pris en considération par un tribunal saisi, ainsi que nous le sommes en l'espèce, d'une demande fondée sur la violation d'un droit de propriété indépendamment de toute question relative à la vie privée ou à la protection contre les poursuites abusives. Le fait pour les inspecteurs d'avoir agi de manière déraisonnable suffisant à lui seul à rendre leur action illégale, le citoyen possède alors un recours et n'a aucun besoin de faire appel à la Charte. Toutefois, ainsi qu'il a déjà été indiqué, le juge de première instance a tiré des conclusions bien précises annulant toute prétention que la demanderesse aurait pu appuyer sur un tel fondement en l'espèce.

En ce qui a trait au contexte, je suis d'avis que le critère servant à déterminer ce qui est «abusif» dans le cadre de l'application de l'article 8 de la Charte variera d'une espèce à l'autre. Sans prétendre à l'exhaustivité, il m'apparaît que devront toujours entrer en considération le but du mécanisme de la loi qui autorise les fouilles, les perquisitions et les saisies, la nature des biens ou des objets saisis, le caractère des lieux dans lesquels il est normalement prévisible que les fouilles, les perquisitions et les saisies seront effectuées ainsi que les intérêts et attentes légitimes non seulement du public en général mais encore de la personne soumise aux dites mesures. Ce qui est raisonnable en ce qui a trait à l'entrée d'inspecteurs dans une cuisine de restaurant, une laiterie commerciale, une manufacture ou une mine et à l'inspection de celles-ci différera radicalement de ce qui est raisonnable dans le cas de la fouille, la perquisition et la saisie de documents privés dans une maison d'habitation. Pareillement existe-t-il une distinction entre le mécanisme législatif prévoyant de

armed and forceable intrusion at three o'clock in the morning. In short, there is a difference in kind between the tramp of jackboots and the sniff of the inspector of drains.

In my view, there is clearly a category of public health-and safety-related inspections carried out in commercial or industrial premises where a warrantless search and seizure is not only reasonable but essential for the protection of the public good.

This has been the view adopted in the United States with respect to the provisions of the Fourth Amendment, which admittedly are different from those of section 8:

Donovan v. Dewey, 101 S. Ct. 2534 (1981), at 2538

However, unlike searches of private homes, which generally must be conducted pursuant to a warrant in order to be reasonable under the Fourth Amendment, legislative schemes authorizing warrantless administrative searches of commercial property do not necessarily violate the Fourth Amendment The greater latitude to conduct warrantless inspections of commercial property reflects the fact that the expectation of privacy that the owner of commercial property enjoys in such property differs significantly from the sanctity accorded an individual's home, and that this privacy interest may, in certain circumstances, be adequately protected by regulatory schemes authorizing warrantless inspections. (per Marshall J.)

This doctrine has found an echo in this country even in the brief period of the Charter's existence:

R. v. Rao (1984), 12 C.C.C. (3d) 97 (Ont. C.A.), at 112

In my view, however, a clear distinction must be drawn between a general power to enter private premises without a warrant to search for contraband or evidence of crime and a power conferred on designated officials to enter premises for inspection and audit purposes and to seize records, samples or products in relation to business and activities subject to government regulation. (per Martin J.A.)

Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards (1985), 51 O.R. (2d) 509 (C.A.), at 512

The standards to be applied to the reasonableness of a search or seizure and the necessity for a warrant with respect to criminal investigations cannot be the same as those to be

façon évidente la tenue, à des moments raisonnables et dans le cours normal des affaires, d'inspections et de vérifications de routine et le mécanisme conçu pour permettre, lorsque cela s'avère nécessaire, à des personnes armées de pénétrer de force dans un endroit à trois heures du matin. Bref, la perquisition du domicile d'un particulier et le sondage sanitaire de tuyaux de vidange représentent des inconvénients de natures différentes.

Selon mon opinion, il existe clairement une certaine catégorie d'inspections reliées à la sécurité et à la santé publiques et effectuées dans des locaux industriels ou commerciaux pour les fins desquelles il est non seulement raisonnable mais essentiel à la protection du public que la fouille, la perquisition et la saisie puissent se faire sans mandat.

Telle est l'interprétation donnée par les tribunaux américains aux dispositions du Quatrième amendement, qui sont il est vrai différentes de celle de l'article 8:

Donovan v. Dewey, 101 S. Ct. 2534 (1981), à la page 2538

[TRADUCTION] Si les fouilles et les perquisitions effectuées dans les maisons privées, pour n'être pas abusives en regard du Quatrième amendement, doivent généralement être autorisées par un mandat, les mécanismes législatifs permettant les fouilles et les perquisitions sans mandat dans les locaux commerciaux à des fins administratives ne contreviennent pas forcément au Quatrième amendement . . . Cette plus grande latitude dans la tenue d'inspections sans mandat dans les locaux commerciaux montre bien que le respect de l'inviolabilité d'un établissement commercial auquel est en droit de s'attendre son propriétaire diffère considérablement des égards dus à son domicile, et que ce droit à l'inviolabilité peut, dans certaines circonstances, être adéquatement protégé par des règlements qui autorisent des inspections sans mandat. (motifs du juge Marshall)

Des échos de cette doctrine se retrouvent au Canada même si la Charte n'est en vigueur que depuis peu:

R. v. Rao (1984), 12 C.C.C. (3d) 97 (C.A. Ont.), à la page 112

[TRADUCTION] J'estime toutefois qu'il faut distinguer nettement le pouvoir général d'entrer dans des locaux privés sans mandat pour rechercher des marchandises de contrebande et des preuves d'infractions et le pouvoir conféré aux fonctionnaires désignés d'entrer dans des locaux aux fins d'inspection et de vérification et pour saisir des registres, échantillons ou produits relatifs aux activités d'une entreprise soumises à la réglementation gouvernementale. (motifs du juge d'appel Martin)

Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards (1985), 51 O.R. (2d) 509 (C.A.), à la page 512

[TRADUCTION] Les critères du caractère raisonnable d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie et de la nécessité d'un mandat pour les fins d'une enquête criminelle ne sauraient être

applied to search or seizure within an administrative and regulatory context. (per MacKinnon A.C.J.O.)

The evident purpose of the *Plant Quarantine Act* is the protection of our forests and our farms from infestation from parasites. The premises where inspectors under the Act are likely to exercise their power of search and seizure will, in virtually every case, be open to public view and, in most cases, be either out-of-doors or in public commercial premises. The nature of the things to be searched is, by definition, plant material or parasites, in which there can be no legitimate expectation of privacy. The search must be conducted at a reasonable time and be based upon reasonable belief; if it is not, the citizen has his recourse at law.

Once, as a result of the search, plant material is found to be infested and to constitute a hazard, the public interest in its seizure and destruction forthwith must surely outweigh any interest whose protection is envisaged by section 8 of the Charter.

All these things being considered, it is my view that the quoted provisions of the statute do not authorise an unreasonable search and seizure.

Plaintiff's other contentions with respect to sections 7 and 15 of the Charter and paragraph 2(e) of the Bill of Rights are wholly without merit.

There remains for consideration the somewhat halfhearted suggestion by plaintiff's counsel, made by him for the first time on appeal, that the action might succeed as a claim for compensation on the principle of the *Manitoba Fisheries* case.⁵

As I read that case, such a claim would have to be based upon a statutorily authorised taking by the Crown without payment of compensation. In my view, the facts to support such a claim are not

⁵ *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101.

les mêmes que pour les fouilles, les perquisitions ou les saisies effectuées en application d'un règlement administratif. (motifs du juge en chef adjoint de l'Ontario MacKinnon)

L'objet évident de la *Loi sur la quarantaine des plantes* est d'empêcher que nos forêts et nos fermes ne soient infestées par des parasites. Les locaux dans lesquels des inspecteurs chargés d'appliquer la Loi exerceront vraisemblablement leurs pouvoirs d'effectuer des fouilles, des perquisitions et des saisies seront, dans pratiquement tous les cas, exposés à la vue du public et, la plupart du temps, situés à l'extérieur ou dans des locaux commerciaux auxquels le public a accès. Les objets des perquisitions sont essentiellement, par définition, des plantes ou des parasites, c'est-à-dire des objets relativement auxquels on ne peut légitimement pas réclamer le droit à la vie privée. La fouille et la perquisition doivent être effectuées à un moment raisonnable et la croyance de l'inspecteur doit être fondée sur des motifs raisonnables; si ce n'est le cas, l'administré peut exercer un recours devant les tribunaux.

Lorsqu'il ressort d'une fouille ou d'une perquisition qu'une plante ou autre matière est infestée et constitue un danger, l'intérêt public exigeant sa saisie et sa destruction immédiate doit certainement prévaloir sur les droits dont l'article 8 de la Charte assure la protection.

Tout bien considéré, je suis d'avis que les dispositions précitées de la Loi n'autorisent pas les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.

Les autres prétentions de la demanderesse se rapportant aux articles 7 et 15 de la Charte et à l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits sont dénuées de tout fondement.

Il reste à examiner la prétention que, sans trop de conviction, l'avocat de la demanderesse a avancée pour la première fois en appel, suivant laquelle l'action pourrait être accueillie à titre de demande de compensation en application du principe exprimé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*⁵.

Selon mon interprétation de cet arrêt, une telle demande impliquerait de la part de la Couronne une prise de possession autorisée par une loi sans indemnisation en retour. À mon avis, la demande-

⁵ *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101.

pleaded; indeed the whole of plaintiff's statement of claim seeks damages for illegal trespass to and destruction of property, allegations completely at variance to those required to support a *Manitoba Fisheries* claim.

I would not, however, want to place my proposed disposition of this appeal solely upon my view that the pleadings do not support a claim based on *Manitoba Fisheries*, for I am further of the opinion that, even if such a claim were properly pleaded, it would have to be dismissed.

If I understand it correctly, the decision in the *Manitoba Fisheries* case is rooted in a principle of statutory construction: a presumption that Parliament does not intend to deprive the citizen of his lawfully held property without compensation. The principle can only apply, therefore, where the taking is authorised by statute for, if it is unauthorised, the right to compensation flows from the unlawfulness and not from any presumption of parliamentary intention. It can also only apply where the property is lawfully held. Leaving aside all questions of title, where the property is of such a nature that it cannot be lawfully possessed (as, for example, in virtue of subsection 3(1) of the *Narcotic Control Act* [R.S.C. 1970, c. N-1]) there can surely be no presumption of a legislative intent to compensate for the deprivation of such possession.

On the uncontested facts of the present case, the property of which plaintiff claims to have been deprived had been imported into this country. That importation was conditional upon the property passing inspection under the *Plant Quarantine Act*. It did not do so. As a result, the possession of the property in Canada became unlawful in accordance with the terms of the Act and the Regulations. The deprivation of such unlawful possession can create no presumption of an intent to compensate. To take a banal example, the traveller who returns from the United States and is found to be carrying more liquor than is permitted by law can surely make no claim for compensation

resse a omis de plaider les faits qui appuieraient une telle demande; sa déclaration, en effet, ne contient qu'une demande de dommages-intérêts pour violation et destruction de propriété, allégations qui diffèrent totalement de celles requises pour appuyer une demande fondée sur le principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*.

Je ne veux toutefois pas que la décision que je propose en l'espèce s'appuie uniquement sur mon opinion selon laquelle la procédure écrite n'était pas une demande fondée sur le principe de l'arrêt *Manitoba Fisheries*; en effet, je suis également d'avis que, même plaidée correctement, une telle demande devrait être rejetée.

La décision rendue dans l'affaire *Manitoba Fisheries*, si je l'ai bien comprise, procède d'un principe d'interprétation des lois: l'on doit présumer que le Parlement n'a pas l'intention de priver un citoyen de la propriété qu'il détient légalement sans lui verser d'indemnité. Ce principe n'est donc applicable que lorsque la loi autorise la prise de possession; en effet, si celle-ci n'est pas autorisée, le droit à l'indemnisation découle du caractère illégal du geste posé et non de quelque présomption de l'intention du Parlement. Il ne peut également s'appliquer que lorsque la propriété est détenue légalement. Mise à part toute question relative au titre de propriété, lorsqu'une personne s'est vue retirer des biens qui, par leur nature, ne peuvent être possédés légalement (ce qui est le cas, par exemple, des substances visées au paragraphe 3(1) de la *Loi sur les stupéfiants* [S.R.C. 1970, chap. N-1]), il est certain que celle-ci ne bénéficie d'aucune présomption voulant que le législateur ait eu l'intention de l'indemniser pour cette perte.

Les faits non contredits de la présente affaire révèlent que la propriété dont la demanderesse prétend avoir été privée a été importée dans ce pays. Cette importation était conditionnelle à la réussite de l'épreuve de l'inspection prévue à la *Loi sur la quarantaine des plantes*, ce qui n'a pas été le cas. En conséquence, les dispositions de la Loi et du Règlement ont rendu illégale la possession de cette propriété au Canada. La privation d'une possession ainsi entachée d'illégalité ne peut créer aucune présomption d'intention de compenser la perte subie. Pour prendre un exemple banal, le voyageur qui, au retour des États-Unis, est trouvé en possession d'une quantité de boissons alcoolisées

for the bottles which are confiscated and destroyed at the border.

For these reasons and with due respect for the contrary opinion, I conclude that the plaintiff's action can no more be maintained on the basis of the *Manitoba Fisheries* principle than it could on the basis upon which it was originally pleaded.

In the result, I would allow the appeal, set aside the judgment appealed from and dismiss the plaintiff's action.

As to costs, counsel for the Crown indicated that he did not seek them either here or below and I would award none.

dépassant la limite légale ne peut sûrement pas réclamer d'indemnité pour les bouteilles qui sont confisquées et détruites à la frontière.

^a Pour ces motifs, et avec déférence pour l'opinion contraire, je conclus que l'action de la demanderesse ne peut davantage être accueillie sur le fondement du principe énoncé dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* qu'elle ne pourrait l'être sur le fondement des prétentions plaidées en premier lieu.

^b En conséquence, j'accueillerais l'appel, j'annulerais le jugement porté en appel et je rejetterais l'action de la demanderesse.

^c Je n'adjugerais aucuns dépens, l'avocat de la Couronne ayant d'ailleurs indiqué qu'il ne les réclamait ni devant cette Cour ni devant la Division de première instance.