

Restaurant Le Clémenceau Inc. Appellant

v.

Judge Marc-André Drouin Respondent

and

Alban D'Amours, in his capacity as Deputy Minister of Revenue of Quebec, and Raymond Hébert Mis en cause

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Quebec and Attorney General for Ontario Intervenors

INDEXED AS: RESTAURANT LE CLÉMENCEAU INC. v. DROUIN

File No.: 18980.

1987: May 14.

Present: Beetz, McIntyre, Lamer, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Administrative law — Writ of evocation — Information laid by official of Ministère du revenu — Search and seizure authorized by Deputy Minister of Revenue and approved by judge — Whether judge had information necessary to determine if facts on which informant's belief based were reasonable — Act respecting the Ministère du revenu, R.S.Q. 1977, c. M-31, s. 40 — Code of Civil Procedure, art. 846.

Taxation — Information laid by official of Ministère du revenu — Search and seizure authorized by Deputy Minister of Revenue and approved by judge — Whether judge had information necessary to determine if facts on which informant's belief based were reasonable — Writ of evocation — Act respecting the Ministère du revenu, R.S.Q. 1977, c. M-31, s. 40.

Pursuant to an information laid by an official of the Ministère du revenu of Quebec asserting that appellant had contravened the *Act respecting the Ministère du revenu*, the officers of that department searched appellant's premises. They had previously obtained authorization from the Deputy Minister of Revenue and, as required by s. 40 of the Act, authorization from a judge

Restaurant Le Clémenceau Inc. Appelante

c.

a M. le juge Marc-André Drouin Intimé

et

b M. Alban D'Amours, en sa qualité de sous-ministre du revenu du Québec, et M. Raymond Hébert Mis en cause

et

c Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec et le procureur général de l'Ontario Intervenants

RÉPERTORIÉ: RESTAURANT LE CLÉMENCEAU INC. c. DROUIN

d N° du greffe: 18980.

1987: 14 mai.

Présents: Les juges Beetz, McIntyre, Lamer, Le Dain et La Forest.

e

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit administratif — Bref d'évocation — Dénonciation faite par un fonctionnaire du ministère du revenu — Perquisition et saisie autorisées par le sous-ministre du revenu et approuvées par un juge — Le juge avait-il les renseignements pertinents pour vérifier si les faits sur lesquels se fondait la croyance du dénonciateur sont raisonnables? — Loi sur le ministère du revenu, L.R.Q. 1977, chap. M-31, art. 40 — Code de procédure civile, art. 846.

Droit fiscal — Dénonciation faite par un fonctionnaire du ministère du revenu — Perquisition et saisie autorisées par le sous-ministre du revenu et approuvées par un juge — Le juge avait-il les renseignements pertinents pour vérifier si les faits sur lesquels se fondait la croyance du dénonciateur sont raisonnables? — Bref d'évocation — Loi sur le ministère du revenu, L.R.Q. 1977, chap. M-31, art. 40.

Par suite d'une dénonciation déposée par un fonctionnaire du ministère du revenu du Québec déclarant que l'appelante aurait contrevenu à la *Loi sur le ministère du revenu*, les fonctionnaires de ce ministère ont perquisitionné dans les locaux de l'appelante. Ils avaient auparavant obtenu l'autorisation du sous-ministre du revenu et, conformément à l'art. 40 de la Loi, l'autorisation

of the Court of Sessions of the Peace to make this search.

Alleging that the information was too vague, appellant filed a motion for a writ of evocation in the Superior Court under art. 846 C.C.P. to challenge the decision of the judge of the Court of Sessions of the Peace authorizing the search. The Superior Court refused to issue the writ and a majority of the Court of Appeal affirmed this judgment.

Held: The appeal should be allowed.

The supervision exercised by a judge of the Court of Sessions of the Peace over the administrative decision to authorize a search is a judicial function. Accordingly, the judge must look with the greatest care at the exercise of the ministerial discretionary power. In order to perform his duty of supervision, the judge must determine whether the facts on which the informant's belief is based are such that his belief was indeed reasonable. As in the case at bar none of these facts were disclosed by the information, the judge had a duty to ask for further information, which he did not do. He therefore did not in fact verify the reasonableness of the informant's belief and his approval of the warrant at once gives rise to a writ of evocation.

Cases Cited

Referred to: *Goodman v. Rompkey*, [1982] 1 S.C.R. 589; *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; *M.N.R. v. Paroian*, [1980] C.T.C. 131.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the Ministère du revenu, R.S.Q. 1977, c. M-31, s. 40.
Code of Civil Procedure, art. 846.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Quebec, [1984] C.A. 553, [1984] R.D.F.Q. 145, dismissing the motion for a writ of evocation, dismissed by the Superior Court¹, against approval of the authorization to search. Appeal allowed.

Raymond Nepveu and André Gauthier, for the appellant.

Michel Legendre and Yves Ouellette, for the respondent.

d'un juge de la Cour des sessions de la paix pour effectuer cette perquisition.

Alléguant l'imprécision de la dénonciation, l'appelante a présenté devant la Cour supérieure une requête en évocation suivant l'art. 846 C.p.c. afin d'attaquer la décision du juge de la Cour des sessions de la paix autorisant la perquisition. La Cour supérieure a refusé de délivrer le bref et la Cour d'appel, à la majorité, a confirmé ce jugement.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le contrôle qu'exerce en l'espèce le juge de la Cour des sessions de la paix sur la décision administrative d'autoriser la perquisition constitue une fonction judiciaire. Le juge doit donc scruter avec le plus grand soin l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel. Pour remplir son devoir de contrôle, le juge se doit de vérifier si les faits sur lesquels repose la croyance du dénonciateur sont tels que c'est à bon droit que celui-ci affirme que sa croyance est raisonnable. Comme en l'espèce, la dénonciation ne révélait aucun de ces faits, il incombait au juge d'exiger un supplément d'information, ce qu'il n'a pas fait. Il n'a donc pas effectivement contrôlé si la croyance du dénonciateur était raisonnable et son approbation du mandat donne dès lors ouverture à un bref d'évocation.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Goodman c. Rompkey*, [1982] 1 R.C.S. 589; *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; *M.N.R. v. Paroian*, [1980] C.T.C. 131.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, art. 846.
Loi sur le ministère du revenu, L.R.Q. 1977, chap. M-31, art. 40.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1984] C.A. 553, [1984] R.D.F.Q. 145, qui a rejeté la requête en bref d'évocation qu'avait rejetée la Cour supérieure¹, à l'encontre de l'approbation de l'autorisation de perquisitionner. Pourvoi accueilli.

Raymond Nepveu et André Gauthier, pour l'appelante.

Michel Legendre et Yves Ouellette, pour l'intimé.

¹ S.C. Mingan, No. 650-05-000244-823, February 17, 1983.

¹ C.S. Mingan, n° 650-05-000244-823, le 17 février 1983.

James M. Mabbutt, for the Attorney General of Canada.

Yves de Montigny, for the Attorney General of Quebec.

Lorraine E. Weinrib, for the Attorney General for Ontario.

English version of the judgment delivered by

THE COURT—These reasons are in support of a judgment rendered from the Bench on May 14, 1987.

Pursuant to an information laid by an official of the Ministère du revenu of Quebec asserting that appellant, the Restaurant Le Clémenceau Inc., had contravened the *Act respecting the Ministère du revenu*, R.S.Q. 1977, c. M-31, the officers of that department searched the appellant's premises. They had previously obtained authorization from the Deputy Minister of Revenue and, as required by s. 40 of the Act, authorization from a judge of the Court of the Sessions of the Peace to make this search.

The appellant filed a motion for a writ of evocation in the Superior Court pursuant to art. 846 of the *Code of Civil Procedure* to challenge the decision of the judge of the Court of the Sessions of the Peace authorizing the search. The appellant argued that the information was too vague and s. 40 of the Act unconstitutional. The Superior Court denied the writ and the majority in the Court of Appeal affirmed this judgment.

Section 40 of the *Act respecting the Ministère du revenu* requires judicial intervention before an official is allowed to exercise the powers of search and seizure mentioned therein. It reads as follows:

40. (1) With the approval of a judge of the Sessions which may be granted on demand *ex parte* following an information made under oath, the Minister may, for all purposes respecting the application of a fiscal law, authorize in writing any functionary of the Ministère du revenu or any other person whom he designates, and any peace officer whom such officer or person calls to his aid, to enter and search, by force, if need be, any building, receptacle or place to seek therein for docu-

James M. Mabbutt, pour le procureur général du Canada.

Yves de Montigny, pour le procureur général du Québec.

Lorraine E. Weinrib, pour le procureur général de l'Ontario.

Le jugement suivant a été rendu par

LA COUR—Ces motifs sont au soutien d'un jugement prononcé, séance tenante, le 14 mai 1987.

À la suite d'une dénonciation déposée par un fonctionnaire du ministère du revenu du Québec déclarant que l'appelante, le restaurant Le Clémenceau Inc., aurait contrevenu à la *Loi sur le ministère du revenu*, L.R.Q. 1977, chap. M-31, les fonctionnaires de ce ministère ont perquisitionné dans les locaux de l'appelante. Ils avaient auparavant obtenu l'autorisation du sous-ministre du revenu et, tel que l'exige l'art. 40 de la Loi, l'autorisation d'un juge de la Cour des sessions de la paix pour effectuer cette perquisition.

L'appelante a présenté devant la Cour supérieure une requête pour la délivrance d'un bref d'évocation suivant l'art. 846 du *Code de procédure civile* afin d'attaquer la décision du juge de la Cour des sessions de la paix autorisant la perquisition. L'appelante soulevait l'imprécision de la dénonciation et l'inconstitutionnalité de l'art. 40 de la Loi. La Cour supérieure a refusé la délivrance du bref et la Cour d'appel a majoritairement confirmé ce jugement.

L'article 40 de la *Loi sur le ministère du revenu* requiert l'intervention judiciaire avant de permettre à un fonctionnaire d'exercer les pouvoirs de perquisition et de saisie qui y sont prévus. En voici le texte.

40. 1. Avec l'approbation d'un juge des sessions, qui peut être accordée sur demande *ex parte* à la suite d'une dénonciation faite sous serment, le ministre peut, pour toutes fins relatives à l'application d'une loi fiscale, autoriser par écrit tout fonctionnaire du ministère du revenu ou toute autre personne qu'il désigne, ainsi que tout agent de la paix que ce fonctionnaire ou cette personne appelle à son aide, à s'introduire et à perquisitionner, par la force au besoin, dans tout édifice, récep-

ments, books, registers, papers or other things that may be used as evidence of an offence against a fiscal law or a regulation made by the Gouvernement under such law, to seize and remove such documents, books, registers, papers or other things and keep them until they have been produced in judicial proceedings.

(2) The search contemplated in subsection 1 shall not be made before seven hours or after twenty hours, or on a non-judicial day, except under written authorization of the judge who approved it.

(3) The Minister shall, upon request, allow the examination of any document, book, register, paper or other thing seized, by its owner or the person in whose hands it was at the time of the seizure.

The supervision exercised by the judge of the Court of the Sessions of the Peace over the administrative decision in these circumstances is a judicial function. Accordingly, the judge must look with the greatest care at the exercise of the ministerial discretionary power (see *Goodman v. Rompkey*, [1982] 1 S.C.R. 589; *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, on the federal *Income Tax Act*). In order to do this, he must know all the facts necessary for him to make an informed decision and to exercise genuine supervision.

In *M.N.R. v. Paroian*, [1980] C.T.C. 131, at p. 138, Morden J.A. of the Ontario Court of Appeal states the same rule in connection with the federal *Income Tax Act*:

The function of the judge is the most important safeguard. It is implicit in the provision that the judge is not to act as a rubber stamp. "The judge sits to scrutinize (with utmost care) the intended exercise of ministerial discretion." *MNR v. Coopers and Lybrand*, *supra*, at 506. He has a duty to consider the cogency of the evidence put before him in determining what facts it "establishes". He surely has a discretion, in a proper case, to withhold his approval, if he considers that the facts do not justify it.

In the case at bar the judge of the Court of the Sessions of the Peace had before him only an information in which the official stated that he believed that the appellant had made false or misleading returns for August 1977, in that it had failed to include the sum of \$299.20 tax collected.

tacle ou lieu pour y rechercher des documents, livres, registres, papiers ou autres choses pouvant servir de preuve d'infraction à une loi fiscale ou à un règlement édicté par le gouvernement en vertu d'une telle loi, à saisir et emporter ces documents, livres, registres, papiers ou autres choses et à les garder jusqu'à ce qu'ils soient produits dans des procédures judiciaires.

2. La perquisition visée au paragraphe 1 ne peut être effectuée avant sept heures ni après vingt heures, non plus qu'un jour non juridique, si ce n'est en vertu d'une autorisation écrite du juge qui l'a approuvée.

3. Le ministre doit, sur demande, permettre l'examen de tout document, livre, registre, papier ou autre chose saisi, par leur propriétaire ou la personne qui les détenait lors de la saisie.

Le contrôle qu'exerce en l'espèce le juge de la Cour des sessions de la paix sur la décision administrative constitue une fonction judiciaire. Le juge doit donc scruter avec le plus grand soin l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel (voir *Goodman c. Rompkey*, [1982] 1 R.C.S. 589; *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, sur la *Loi de l'impôt sur le revenu fédérale*). Pour ce faire, il doit connaître tous les faits nécessaires à une décision éclairée et qui permettent un véritable contrôle.

Le juge Morden de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *M.N.R. v. Paroian*, [1980] C.T.C. 131, à la p. 138, énonce la même règle en regard de la *Loi de l'impôt sur le revenu fédérale*:

[TRADUCTION] La fonction du juge est la protection la plus importante. Il est implicite dans l'article que le juge ne doit pas donner l'autorisation automatiquement. «Le juge doit scruter (avec le plus grand soin) l'exercice envisagé du pouvoir ministériel.» *M.N.R. v. Coopers and Lybrand*, précité, à la p. 506. Il a l'obligation d'examiner la cohérence des éléments de preuve soumis pour déterminer les faits qu'ils «établissent». Il a indubitablement le pouvoir discrétionnaire de ne pas donner son approbation dans un cas approprié, s'il considère que les faits ne le justifient pas.

En l'espèce, le juge de la Cour des sessions de la paix n'avait devant lui qu'une dénonciation dans laquelle le fonctionnaire affirmait qu'il croyait que l'appelante avait fait des déclarations fausses ou trompeuses pour le mois d'août 1977 en ce qu'elle avait omis d'y inclure un montant de 299,20 \$ de

He further asserted that this belief was reasonable and rested on an investigation he had undertaken, though he did not disclose its nature, and during which he had discovered certain facts. In order to perform his duty of supervision, the judge had to determine whether the facts on which the informant's belief was based were such that his belief was indeed reasonable. None of these facts are disclosed by the information. The judge then had a duty to ask for further information, which he elected not to do. In the case at bar, in view of what was before the judge, he could not and in fact did not verify the reasonableness of the informant's belief and his approval of the warrant accordingly at once gives rise to a writ of evocation.

These are the reasons for which the Court allowed the appeal, and set aside the judgments of the Court of Appeal and the Superior Court.

It is ordered that the writ of evocation be issued and, proceeding on the merits by consent of the parties.

The Court declares the warrant, the search and the seizure to be null and void and unlawful and quashes the search warrant authorized by the defendant judge.

The Court orders that all the effects seized and any copies that may have been made of these effects since the search be returned.

The whole with costs throughout. However, no costs will be awarded for or against the interveners.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Gauthier, Nepveu & Leblanc, Sept-Îles.

Solicitors for the respondent and the mis en cause: Ouellette, Desruisseaux, Veillette, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: F. Iacobucci, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Daniel Jacoby, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Richard F. Chaloner, Toronto.

taxe perçue. Il affirmait de plus que cette croyance était raisonnable et reposait sur une enquête qu'il avait tenue, dont il ne révélait pas cependant la nature, et au cours de laquelle il avait découvert certains faits. Pour remplir son devoir de contrôle, le juge se devait de vérifier si les faits sur lesquels reposait la croyance du dénonciateur étaient tels que c'est à bon droit que celui-ci affirmait que sa croyance était raisonnable. Or, la dénonciation ne révèle aucun de ces faits. Il incombait dès lors au juge d'exiger un supplément d'information, ce qu'il a choisi de ne pas faire. En l'espèce, en regard de ce dont il disposait, le juge ne pouvait contrôler et, effectivement, n'a pas contrôlé si la croyance du dénonciateur était raisonnable et son approbation du mandat donne dès lors ouverture à un bref d'évocation.

Ce sont les motifs pour lesquels la Cour a accueilli le pourvoi et a infirmé l'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure.

Il est ordonné que le bref d'évocation émane et, procédant au fond du consentement des parties.

La Cour déclare nuls et illégaux le mandat, la perquisition et la saisie et casse le mandat de perquisition autorisé par le juge défendeur.

La Cour ordonne la restitution intégrale des effets saisis et de toutes copies qui auraient pu être prises de ces effets depuis la perquisition.

Le tout avec dépens dans toutes les cours. Cependant, il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les intervenants.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Gauthier, Nepveu & Leblanc, Sept-Îles.

Procureurs de l'intimé et des mis en cause: Ouellette, Desruisseaux, Veillette, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: F. Iacobucci, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Daniel Jacoby, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Richard F. Chaloner, Toronto.