

Knox Contracting Limited and Harold Hazen
Knox Appellants

v.

Her Majesty The Queen, the Minister of National Revenue, the Attorney General of Canada, the Deputy Attorney General of Canada, the Attorney General for New Brunswick, John Byron Clarke and Bernard Gerard Gillis Respondents

INDEXED AS: KNOX CONTRACTING LTD. v. CANADA

File No.: 21271.

1989: December 7; 1990: August 16.

Present: Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEW BRUNSWICK

Income tax — Search warrants — Offences alleged as defined in s. 239 of Income Tax Act — Search warrants issued under s. 231.3 of Income Tax Act — Application to quash — Whether or not issuing judge had jurisdiction to review — Whether or not ss. 231.3 and 239 of the Income Tax Act derive their constitutional validity from the federal government's taxing power or from its criminal law power — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 231.3(1), 239(1), (2) — Constitution Act, 1867, s. 91(3), (27) — Judicature Act, R.S.N.B. 1973, c. J-2, s. 8(3).

Courts — Jurisdiction — Search warrants — Offences alleged as defined in s. 239 of Income Tax Act — Search warrants issued under s. 231.3 of Income Tax Act — Application to quash — Whether or not issuing judge had jurisdiction to review — Whether or not ss. 231.3 and 239 of the Income Tax Act derive their constitutional validity from the federal government's taxing power or from its criminal law power.

Constitutional law — Division of powers — Taxation and criminal law powers — Offences alleged as defined in s. 239 of Income Tax Act — Search warrants issued under s. 231.3 of Income Tax Act — Application to quash — Whether or not issuing judge had jurisdiction to review — Whether or not ss. 231.3 and 239 of the Income Tax Act derive their constitutional validity

Knox Contracting Limited et Harold Hazen
Knox Appellants

c.

a Sa Majesté la Reine, le ministre du Revenu national, le procureur général du Canada, le sous-procureur général du Canada, le procureur général du Nouveau-Brunswick, John Byron Clarke et Bernard Gerard Gillis
b Intimés

RÉPERTORIÉ: KNOX CONTRACTING LTD. c. CANADA

N° du greffe: 21271.

c 1989: 7 décembre; 1990: 16 août.

Présents: Les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin.

d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Impôt sur le revenu — Mandats de perquisition — Les infractions alléguées sont définies à l'art. 239 de la Loi de l'impôt sur le revenu — Mandats de perquisition décernés en vertu de l'art. 231.3 de la Loi de l'impôt sur le revenu — Demande d'annulation — Le juge qui a décerné les mandats est-il compétent pour les examiner? — La constitutionnalité des art. 231.3 et 239 de la Loi de l'impôt sur le revenu découle-t-elle du pouvoir de taxation du gouvernement fédéral ou de son pouvoir en matière de droit criminel? — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 231.3(1), 239(1), (2) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(3), (27) — Loi sur l'organisation judiciaire, L.R.N.-B. 1973, ch. J-2, art. 8(3).

Tribunaux — Compétence — Mandats de perquisition — Les infractions alléguées sont définies à l'art. 239 de la Loi de l'impôt sur le revenu — Mandats de perquisition décernés en vertu de l'art. 231.3 de la Loi de l'impôt sur le revenu — Demande d'annulation — Le juge qui a décerné les mandats est-il compétent pour les examiner? — La constitutionnalité des art. 231.3 et 239 de la Loi de l'impôt sur le revenu découle-t-elle du pouvoir de taxation du gouvernement fédéral ou de son pouvoir en matière de droit criminel?

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Pouvoir en matière de taxation et de droit criminel — Les infractions alléguées sont définies à l'art. 239 de la Loi de l'impôt sur le revenu — Mandats de perquisition décernés en vertu de l'art. 231.3 de la Loi de l'impôt sur le revenu — Demande d'annulation — Le juge qui a décerné les mandats est-il compétent pour les exami-

from the federal government's taxing power or from its criminal law power.

As a result of alleged offences contrary to s. 239 of the *Income Tax Act*, search warrants issued for appellants' premises following an *ex parte* application by the Ministry of National Revenue pursuant to s. 231.3 of that Act. Appellants brought an application to quash before the judge who had issued the search warrants. The judge determined that he had an inherent jurisdiction as a judge making an *ex parte* order to review or rescind an *ex parte* order. He then considered the matter on the merits, found that the search warrants were validly issued and dismissed the application. The Court of Appeal dismissed the appeal and vacated the order sealing the documents.

At issue here was whether or not ss. 231.3 and 239 of the *Income Tax Act* derive their constitutional validity from the federal government's taxing power or from its criminal law power. If the constitutional authority for the provisions were derived from the criminal law power, no appeal would lie to the Court of Appeal from the decision of a Superior Court judge to issue the search warrants because no such right of appeal was given by the statute.

Held (L'Heureux-Dubé, Sopinka and McLachlin JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Wilson, Gonthier and Cory JJ.: The criminal law embraces acts which the law, with appropriate penal sanctions, forbids because of some evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed. The criminal law has also been defined as laws prohibiting, with penal consequences, acts or omissions considered to be harmful to the State, or to persons or property within the State.

The offences described in s. 239 (fraud, deception, destruction and alteration of documents, false statements, false documents and the wilful evasion of income tax) are criminal in nature and are clearly harmful to the State. These offences may be prosecuted upon indictment and substantial prison terms may be imposed. The Act, which depends on the integrity of the taxpayer, imposes a public duty and a breach of that fundamentally important public duty should constitute a criminal offence. The fact that the Act is concerned with

ner? — La constitutionnalité des art. 231.3 et 239 de la Loi de l'impôt sur le revenu découle-t-elle du pouvoir de taxation du gouvernement fédéral ou de son pouvoir en matière de droit criminel?

^a En raison d'infractions qui auraient été commises contrairement à l'art. 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des mandats de perquisition ont été décernés relativement aux bureaux des appelants suite à une requête *ex parte* présentée par le ministère du Revenu national conformément à l'art. 231.3 de cette loi. Les appelants ont présenté une demande d'annulation au juge qui avait décerné les mandats de perquisition. Le juge a déterminé qu'à titre de juge qui avait rendu une ordonnance *ex parte*, il avait une compétence inhérente pour la révoquer ou l'annuler. Il a ensuite examiné l'affaire au fond et a conclu que les mandats de perquisition avaient été validement décernés et a rejeté la requête. La Cour d'appel a rejeté l'appel et a annulé l'ordonnance de mise sous scellé des documents.

^d La question soulevée en l'espèce est de savoir si la constitutionnalité des art. 231.3 et 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* découle du pouvoir de taxation du gouvernement fédéral ou de son pouvoir en matière de droit criminel. Si le pouvoir constitutionnel relativement à ces dispositions découlait du pouvoir en matière de droit criminel, aucun appel ne pourrait être interjeté devant la Cour d'appel contre la décision d'un juge d'une cour supérieure de décerner les mandats de perquisition parce que la Loi ne prévoit pas un tel droit d'appel.

Arrêt (les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka et McLachlin sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

^g Les juges Wilson, Gonthier et Cory: Le droit criminel vise les actes que la loi interdit et auxquels elle attache une peine en raison d'une situation contre laquelle le législateur veut, dans l'intérêt public, lutter. Le droit criminel a également été défini comme l'ensemble des lois qui interdisent, sous peine de sanctions pénales, des actes ou omissions jugés préjudiciables à l'État, à des personnes ou à des biens y situés.

^j Les infractions décrites à l'art. 239 (fraude, tromperie, destruction et altération de documents, déclarations fausses, faux documents et évasion fiscale volontaire) sont de nature criminelle et sont clairement préjudiciables à l'État. Ces infractions peuvent faire l'objet de poursuites en vertu d'un acte d'accusation et des peines d'emprisonnement importantes peuvent être infligées. La Loi, qui dépend de l'intégrité du contribuable, impose une obligation publique et un manquement à cette obligation publique fondamentalement importante

taxation does not prevent its penal provisions from also being characterized as criminal law.

The jurisdiction and the procedures to be followed by a court in the application of laws enacted by the federal government fall within the paramount jurisdiction of the federal government. This is particularly true of criminal law. The provisions of s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* cannot be construed to include jurisdiction over the conduct of criminal prosecutions.

Any right to appeal the issuance of a search warrant under that Act must be found within a statute. No common law right to appeal in interlocutory matters in criminal cases exists. A right of appeal cannot be founded upon the provincial *Judicature Act*, which is concerned with civil procedures, because ss. 231.3 and 239 constitute an exercise of the criminal law jurisdiction. The *Income Tax Act* does not provide for an appeal from such an order.

An accused is not without remedies. The *Criminal Code* provides wide powers for a person from whom articles are seized pursuant to a search warrant to make a speedy application for their return. If the matter should proceed to trial, the accused may attack the search warrant in any way he or she considers appropriate, including the allegation that it infringes the provisions of s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. If the matter should not go to trial, a party may still seek civil damages for compensation. No injustice arises from the absence of a right to appeal the order issuing the search warrants.

The fact that the legislative authority for the enactment of these statutes may arise under both the criminal law power and the federal taxation power does not mean that the provisions in them creating offences and imposing penal sanctions are not criminal law. An otherwise predominantly regulatory piece of legislation may contain criminal prohibitions and sanctions and a challenge to specific provisions in the statute under the division of powers must be directed at the challenged provisions, not at the statute as a whole. To the extent the legislation makes the filing of a fraudulent and dishonest return an offence punishable by fine or imprisonment, it is just as clearly legislation in relation to criminal law.

devrait constituer une infraction criminelle. Le fait que la Loi porte sur la taxation n'empêche pas ses dispositions pénales d'être qualifiées de droit criminel.

La compétence et les procédures qu'une cour doit suivre dans l'application des lois adoptées par le gouvernement fédéral relèvent de la compétence prépondérante du gouvernement fédéral. Cela est particulièrement vrai dans le cas du droit criminel. Les dispositions du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne peuvent être interprétées de manière à inclure la compétence en matière de poursuites criminelles.

Tout droit d'interjeter appel contre la délivrance d'un mandat de perquisition en vertu de cette loi doit se trouver dans un texte de loi. En common law, il n'existe aucun droit d'interjeter appel sur des questions interlocutoires en matière criminelle. Un droit d'appel ne découle pas de la *Loi sur l'organisation judiciaire* provinciale qui vise les procédures civiles parce que les art. 231.3 et 239 constituent un exercice de la compétence en matière de droit criminel. La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne prévoit pas d'appel contre une telle ordonnance.

Un accusé n'est pas sans recours. Le *Code criminel* prévoit des pouvoirs étendus afin de permettre à la personne dont les articles sont saisis conformément à un mandat de perquisition de demander rapidement qu'ils lui soient retournés. Si l'affaire doit donner lieu à un procès, l'accusé peut contester le mandat de perquisition de la manière qu'il juge convenable, y compris l'allégation qu'il viole les dispositions de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Si l'affaire ne doit pas donner lieu à un procès, une partie peut toujours chercher à obtenir des dommages-intérêts civils à titre de réparation. Aucune injustice ne découle de l'absence d'un droit d'interjeter appel contre une ordonnance portant délivrance des mandats de perquisition.

Le fait que le pouvoir législatif d'adopter ces lois puisse découler à la fois du pouvoir en matière de droit criminel et du pouvoir fédéral de taxation ne signifie pas que les dispositions y contenues qui créent des infractions et imposent des peines ne constituent pas du droit criminel. Une mesure législative par ailleurs surtout réglementaire qui contient des interdictions et des sanctions criminelles et une contestation de dispositions précises de la Loi, fondée sur le partage des pouvoirs, doit être dirigée contre les dispositions en question et non contre l'ensemble de cette loi. Dans la mesure où la Loi fait de la présentation d'une déclaration frauduleuse et malhonnête une infraction punissable d'une amende ou d'emprisonnement, il s'agit tout aussi clairement d'une loi relevant du droit criminel.

It was unrealistic, for purposes of deciding whether or not there was an appeal from a refusal to quash a search warrant, to divorce s. 231.3 from the offences sought to be uncovered by the search and to characterize the former as a matter of civil procedure and the latter as criminal law. It was not necessary to explore aspects of the case arising from the fact that ss. 231.3 and 239 may be constitutionally justified under the general taxing power. These sections are truly criminal in their nature, and criminal procedure is expressly excluded from provincial jurisdiction.

Per La Forest J.: Notwithstanding a general preference for Sopinka J.'s approach to the juristic character of the relevant provisions, the appeal should be dismissed. In choosing a criminal sanction and applying all the provisions of the *Criminal Code* "except to the extent that the enactment otherwise provides", Parliament has shown a disposition to adopt the ordinary procedures of the criminal law for their enforcement, subject to any variations spelled out in the *Income Tax Act*.

Per L'Heureux-Dubé, Sopinka and McLachlin JJ. (dissenting): Sections 231.3 and 239 of the *Income Tax Act* are supportable under both the criminal law power and the federal taxation power. Since s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* confers jurisdiction on the province to legislate in respect of procedure in civil matters, an appeal lies not only under federal legislation but also under New Brunswick's *Judicature Act*. Absent conflict, both forms of legislation are valid on the basis of the double aspect doctrine. Provision for enforcement, including the creation of severe penalties, does not mean that the legislation is necessarily criminal.

Provincial procedure is not ousted because the procedures to be followed by a court in the application of federal laws are within the paramount jurisdiction of Parliament. The provincial courts are competent to and do adjudicate in relation to federal law and apply their procedure unless that law prescribes otherwise.

A motion to review the issuance of a search warrant takes its character from earlier proceedings out of which it arises. The motion for review cannot therefore be characterized as exclusively criminal for the purpose of determining rights of appeal—no charges were laid and indeed may not be laid. Nothing in the nature of the application can convert the proceeding into an exclusively criminal proceeding.

Il était irréaliste, aux fins de décider si un appel pouvait être interjeté contre un refus d'annuler un mandat de perquisition, de dissocier l'art. 231.3 des infractions que la perquisition vise à découvrir et de qualifier la première disposition de question de procédure civile et la deuxième de droit criminel. Il n'était pas nécessaire d'examiner les aspects de l'affaire découlant du fait que les art. 231.3 et 239 puissent se justifier constitutionnellement en vertu du pouvoir général de taxation. Ces articles sont vraiment de nature criminelle et la procédure en matière criminelle est expressément soustraite à la compétence provinciale.

Le juge La Forest: Malgré une préférence générale pour la façon dont le juge Sopinka aborde la nature juridique des dispositions pertinentes, le pourvoi est rejeté. En choisissant une sanction criminelle et en appliquant toutes les dispositions du *Code criminel* «[s]auf disposition contraire du texte créant l'infraction», le Parlement s'est montré disposé à adopter les procédures ordinaires du droit criminel pour les appliquer, sous réserve de tout changement énoncé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka et McLachlin (dissidents): Les articles 231.3 et 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent s'appuyer à la fois sur la compétence en matière de droit criminel et sur le pouvoir fédéral de taxation. Étant donné que le par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces le pouvoir de légiférer relativement à la procédure en matière civile, un appel peut être interjeté non seulement en vertu d'une loi fédérale mais également en vertu de la *Loi sur l'organisation judiciaire* du Nouveau-Brunswick. En l'absence de conflit, les deux mesures législatives sont valides selon la théorie du double aspect. Une disposition d'application qui comprend la création de peines graves ne signifie pas que cette mesure législative est nécessairement de nature criminelle.

La procédure provinciale n'est pas écartée parce que les procédures que doit suivre un tribunal en appliquant des lois fédérales relèvent de la compétence prépondérante du Parlement. Les tribunaux provinciaux sont compétents pour rendre des jugements relativement à une loi fédérale et pour appliquer leur procédure à moins que cette loi ne dispose autrement et c'est ce qu'ils font.

Une requête en révision de la délivrance d'un mandat de perquisition tire son caractère des procédures précédentes dont elle découle. La requête en révision ne saurait être qualifiée de criminelle exclusivement aux fins de déterminer les droits d'appel—aucune accusation n'a été portée et, en fait, il est possible qu'aucune ne le soit. Il n'y a rien dans la nature de la demande qui permette de la transformer en une procédure exclusivement criminelle.

Finally, the appellants may find themselves without a remedy. If the matter should proceed to trial (assuming charges are laid), the problems arising out of *Wilson v. The Queen*, which precludes a collateral attack on an order made by a court having jurisdiction to make it, make it doubtful that the trial judge would have jurisdiction to set aside an order of a superior court judge. Section 490(7), (10) and (17) of the *Criminal Code*, if applicable to a seizure under the *Income Tax Act*, have no application where the search is alleged to be unlawful and it is sought to prevent or terminate the search. If the matter does not go to trial, an action for damages, grounded on conduct of the authorities pursuant to an order of the superior court which had not been set aside, is highly unlikely.

Cases Cited

By Cory J.

Referred to: *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act* (Margarine Reference), [1949] S.C.R. 1; *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *Re Ramm* (1957), 120 C.C.C. 44; *Attorney-General of Quebec v. Attorney-General of Canada*, [1945] S.C.R. 600; *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] S.C.R. 409; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Meltzer*, [1989] 1 S.C.R. 1764; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada* (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission), [1990] 1 S.C.R. 425; *Stelco Inc. v. Canada* (Attorney General), [1990] 1 S.C.R. 617.

By Sopinka J. (dissenting)

Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161; *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada* (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission), [1990] 1 S.C.R. 425; *Board v. Board*, [1919] A.C. 956; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *R. v. Meltzer*, [1989] 1 S.C.R. 1764; *R. v. Cass* (1985), 71 A.R. 248; *Poje v. A.G. for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516; *In re Storgoff*, [1945] S.C.R. 526; *Hunter*

Enfin, les appelants peuvent se retrouver sans recours. Si un tribunal devait être saisi de l'affaire (à supposer que des accusations soient portées), il n'est pas certain, en raison des problèmes découlant de l'arrêt *Wilson c. La Reine*, qui empêche la contestation indirecte d'une ordonnance rendue par un tribunal compétent, que le juge du procès serait compétent pour annuler l'ordonnance d'un juge d'une cour supérieure. Si les par. 490(7), (10) et (17) du *Code criminel* s'appliquent à une saisie effectuée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ils ne s'appliquent pas lorsqu'on allègue que la perquisition est illégale et qu'on cherche à l'empêcher ou à y mettre fin. Si l'affaire ne fait pas l'objet d'un procès, une action en dommages-intérêts fondée sur la conduite des autorités qui ont agi conformément à une ordonnance de la cour supérieure qui n'avait pas été annulée est très peu probable.

Jurisprudence

Citée par le juge Cory

Arrêts mentionnés: *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act* (Renvoi sur la margarine), [1949] R.C.S. 1; *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *Re Ramm* (1957), 120 C.C.C. 44; *Attorney-General of Quebec c. Attorney-General of Canada*, [1945] R.C.S. 600; *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] R.C.S. 409; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Meltzer*, [1989] 1 R.C.S. 1764; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada* (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1990] 1 R.C.S. 425; *Stelco Inc. c. Canada* (Procureur général), [1990] 1 R.C.S. 617.

Citée par le juge Sopinka (dissident)

Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161; *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada* (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1990] 1 R.C.S. 425; *Board v. Board*, [1919] A.C. 956; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *R. c. Meltzer*, [1989] 1 R.C.S. 1764; *R. v. Cass* (1985), 71 A.R. 248; *Poje v. A.G. for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516; *In re Storgoff*, [1945]

v. Southam Inc., [1984] 2 S.C.R. 145, aff'g (1983), 3 C.C.C. (3d) 497, rev'g (1982), 68 C.C.C. (2d) 356; *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594; *R. v. Komadowski* (1986), 27 C.C.C. (3d) 319, leave to appeal denied [1986] 1 S.C.R. x; *Re Zavallos and The Queen* (1987), 37 C.C.C. (3d) 79.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 8.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 17.
Constitution Act, 1867, ss. 91(3), (27), 92(14).
Courts of Justice Act, 1984, S.O. 1984, c. 11.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 490(7), (8), (10), (17).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7.
Income Tax Act, R.S.O. 1980, c. 213, ss. 38, 43.
Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 231.3(1), 239(1), (2).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 34(2).
Judicature Act, R.S.N.B. 1973, c. J-2, s. 8(3).
Public Accountancy Act, R.S.O. 1950, c. 302.
Rules of Civil Procedure, O. Reg. 560/84, r. 37.14.

Authors Cited

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
 Laskin, Bora. "The Constitutional Systems of Canada and the United States: Some Comparisons" (1967), 16 *Buffalo L. Rev.* 591.
 Laskin, Bora. *The British Tradition in Canadian Law*. London: Stevens & Sons, 1969.

APPEAL from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (1988), 94 N.B.R. (2d) 8, 46 C.C.C. (3d) 75, 89 DTC 5075, [1989] C.T.C. 174, dismissing an appeal from a judgment of Turnbull J. (1987), 35 C.C.C. (3d) 466, dismissing an application to revoke an *ex parte* order for search warrants issued by him. Appeal dismissed, L'Heureux-Dubé, Sopinka and McLachlin JJ. dissenting.

Guy Du Pont and R. Bruce Eddy, for the appellants.

John R. Power, Q.C., and Douglas L. Richard, Q.C., for the respondents.

R.C.S. 526; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, conf. (1983), 3 C.C.C. (3d) 497, inf. (1982), 68 C.C.C. (2d) 356; *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594; *R. v. Komadowski* (1986), 27 C.C.C. (3d) 319, autorisation de pourvoi refusée [1986] 1 R.C.S. x; *Re Zavallos and The Queen* (1987), 37 C.C.C. (3d) 79.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 8.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 490(7), (8), (10), (17).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(3), (27), 92(14).
Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires, L.O. 1984, ch. 11.
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.O. 1980, ch. 213, art. 38, 43.
Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 231.3(1), 239(1), (2).
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 34(2).
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, ch. C-23, art. 17.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7.
Loi sur l'organisation judiciaire, L.R.N.-B. 1973, ch. J-2, art. 8(3).
Public Accountancy Act, R.S.O. 1950, ch. 302.
Règles de procédure civile, Règl. de l'Ont. 560/84, art. 37.14.

Doctrines citée

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
 Laskin, Bora. "The Constitutional Systems of Canada and the United States: Some Comparisons" (1967), 16 *Buffalo L. Rev.* 591.
 Laskin, Bora. *The British Tradition in Canadian Law*. London: Stevens & Sons, 1969.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick (1988), 94 R.N.-B. (2^e) 8, 46 C.C.C. (3d) 75, 89 DTC 5075, [1989] C.T.C. 174, qui a rejeté l'appel interjeté contre un jugement du juge Turnbull (1987), 35 C.C.C. (3d) 466, qui avait rejeté une demande d'annulation d'une ordonnance *ex parte*, rendue par lui, portant délivrance de mandats de perquisition. Pourvoi rejeté, les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka et McLachlin sont dissidents.

Guy Du Pont et R. Bruce Eddy, pour les appellants.

John R. Power, c.r., et Douglas L. Richard, c.r., pour les intimés.

The judgment of Wilson, Gonthier and Cory JJ. was delivered by

Version française du jugement des juges Wilson, Gonthier et Cory rendu par

CORY J.—The question presented in this case is whether a Court of Appeal has jurisdiction to hear an appeal from the decision of a Superior Court judge not to quash a search warrant which that judge had earlier issued upon an *ex parte* motion pursuant to s. 231.3 of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, as amended.

LE JUGE CORY—La question soulevée en l'espèce est de savoir si une cour d'appel est compétente pour entendre un appel contre la décision d'un juge d'une cour supérieure de ne pas annuler un mandat de perquisition que ce juge avait décerné précédemment suite à une requête *ex parte* présentée conformément à l'art. 231.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63 et ses modifications.

Factual Background

On July 5, 1986, Turnbull J. of the Court of Queen's Bench of New Brunswick heard an *ex parte* application brought by officials of the Ministry of National Revenue to issue a search warrant pursuant to s. 231.3 of the *Income Tax Act*. At the conclusion of the hearing, Turnbull J. issued search warrants for the premises occupied by Knox Contracting Ltd. as well as for the home and garage of the corporation's President, Harold Hazen Knox. On July 22, 1986, further search warrants were issued for the offices of their auditors. When the warrants were executed the appellants, Knox Contracting Ltd. and its President, brought an application before Turnbull J. seeking to quash the warrants on the ground that they were invalid and to impound the material seized until the disposition of the matter. On August 22, 1986, it was ordered that all the documents seized pursuant to the warrants were to be impounded and sealed pending a decision on the application.

Les faits

Le 5 juillet 1986, le juge Turnbull de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a entendu une requête *ex parte* présentée par des fonctionnaires du ministère du Revenu national en vue d'obtenir un mandat de perquisition en vertu de l'art. 231.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. À la fin de l'audience, le juge Turnbull a décerné des mandats de perquisition relativement aux locaux occupés par Knox Contracting Ltd. ainsi qu'à la résidence et au garage du président de la société, Harold Hazen Knox. Le 22 juillet 1986, d'autres mandats de perquisition ont été décernés relativement aux bureaux de leurs vérificateurs. Lorsque les mandats ont été exécutés, les appelants, Knox Contracting Ltd. et son président, ont présenté une requête au juge Turnbull en vue d'obtenir l'annulation des mandats pour le motif qu'ils n'étaient pas valides et la mise sous scellé des biens saisis jusqu'à ce que l'affaire soit réglée. Le 22 août 1986, on a ordonné que tous les documents saisis en vertu des mandats soient mis sous scellé en attendant une décision sur la requête.

Turnbull J. considered the matter carefully. He determined that he had jurisdiction to review the *ex parte* order on the ground that there is an inherent jurisdiction in a judge who makes an *ex parte* order to revoke or rescind it. He then considered the matter on the merits. He found that the search warrants were validly issued and dismissed the application on March 3, 1987.

Le juge Turnbull a examiné la question attentivement. Il a déterminé qu'il était compétent pour examiner l'ordonnance *ex parte* pour le motif que le juge qui rend une ordonnance *ex parte* a compétence inhérente pour la révoquer ou l'annuler. Il a ensuite examiné l'affaire au fond. Il a conclu que les mandats de perquisition avaient été validement décernés et a rejeté la requête le 3 mars 1987.

The appellants then appealed. The Court of Appeal once again ordered that the documents be impounded and sealed pending its decision on the matter. The court held that Turnbull J. did not

Les appelants ont alors interjeté appel. La Cour d'appel a de nouveau ordonné que les documents soient mis sous scellé en attendant sa décision sur l'affaire. La cour a statué que le juge Turnbull

have jurisdiction to review the issuing of the search warrants. It found that while a trial judge has jurisdiction to review his or her own orders, there was no order in existence which could be reviewed or appealed. A distinction was drawn between the ordering of the issuance of a search warrant and the mere act of issuing the warrant. It was held that no order had been given and that the issuing of the search warrants was an administrative process which could not be reviewed. The appeal was dismissed and the order sealing the documents was vacated.

Position of the Parties

At the outset, the respondents very properly conceded that the Court of Appeal was in error in holding that the issuance of search warrants was not an *ex parte* order. There can be no question that the issuing of the search warrant pursuant to s. 231.3 of the *Income Tax Act*, must be considered to be an order of the judge. Since it is an *ex parte* order, it was properly reviewable pursuant to the inherent jurisdiction of trial judges to review such an *ex parte* order. See for example, *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594. It still must be determined whether or not the Court of Appeal had jurisdiction to review or to hear an appeal from the review of the *ex parte* order.

The appellants contended that s. 231.3 derives its constitutional validity from the taxing power of the federal government pursuant to s. 91(3) of the *Constitution Act, 1867*. It is argued that the constitutional basis for the impugned section rests upon the taxation power for the federal government and not upon the criminal law power provided by s. 91(27). As a result, the appellants argued that the province, pursuant to s. 92(14), had the constitutional authority to dictate the appropriate routes, methods and procedures of appeal. This, it was said, had been done in the present case by means of s. 8(3) of the *Judicature Act*, R.S.N.B. 1973, c. J-2, as amended, which granted jurisdiction to the Court of Appeal to entertain the appeal.

n'était pas compétent pour examiner la délivrance des mandats de perquisition. Elle a conclu que bien qu'un juge de première instance ait le pouvoir d'examiner ses propres ordonnances, il n'y avait aucune ordonnance qui pouvait être examinée ou faire l'objet d'un appel. Une distinction a été établie entre le fait d'ordonner la délivrance d'un mandat de perquisition et le simple acte de la délivrance du mandat. On a conclu qu'aucune ordonnance n'avait été rendue et que la délivrance des mandats de perquisition constituait une procédure administrative qui ne pouvait faire l'objet d'un examen. L'appel a été rejeté et l'ordonnance de mise sous scellé des documents a été annulée.

Position des parties

Au départ, les intimés ont, à très juste titre, admis que la Cour d'appel avait commis une erreur en statuant que la délivrance de mandats de perquisition ne constituait pas une ordonnance *ex parte*. Il est évident que la délivrance d'un mandat de perquisition en vertu de l'art. 231.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit être considérée comme une ordonnance du juge. Étant donné qu'il s'agit d'une ordonnance *ex parte*, elle pouvait être à bon droit examinée en application de la compétence inhérente qu'ont les juges de première instance pour examiner une telle ordonnance *ex parte*. Voir, par exemple, *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594. Il reste encore à déterminer si la Cour d'appel était compétente pour examiner ou pour entendre un appel contre l'examen de l'ordonnance *ex parte*.

Les appelants ont soutenu que la constitutionnalité de l'art. 231.3 découle du pouvoir de taxation que possède le gouvernement fédéral en vertu du par. 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ils ont soutenu que le fondement constitutionnel de l'article contesté est le pouvoir de taxation du gouvernement fédéral et non la compétence en matière de droit criminel conférée par le par. 91(27). Par conséquent, les appelants ont fait valoir que la province avait, en vertu du par. 92(14), le pouvoir constitutionnel de dicter les voies, les méthodes et les procédures d'appel qui conviennent. On a dit que cela avait été fait en l'espèce au moyen du par. 8(3) de la *Loi sur l'organisation judiciaire*, L.R.N.-B. 1973, ch. J-2 et ses modifications, qui a accordé à la Cour d'appel la compétence pour entendre l'appel.

The respondents took the position that s. 231.3 is purely criminal in nature in that it authorizes search warrants to obtain documents which may afford evidence of the commission of an "offence" as defined in s. 239 of the Act. It is said that the offences described in that section should be considered to be criminal in nature and that, therefore, search warrants issued to obtain evidence for the prosecution of those offences should also be considered criminal in nature. The respondents submitted that criminal law and criminal procedure come within the exclusive jurisdiction of the federal government, and this must include the authority to legislate regarding provisions for appeals.

The respondents argued that since s. 231.3 must be considered to be criminal in nature and no appeal procedure from the issuance of search warrants is provided in the *Income Tax Act*, it is then necessary to look to the *Criminal Code* to determine whether the decision may be appealed. The *Code* does not provide for an appeal from an order issuing search warrants and thus it is said the appellants cannot appeal the order of Turnbull J. If sections 231.3 and 239 are, as I believe them to be, criminal in nature, then this submission must prevail.

Are Sections 231.3 and 239 of the *Income Tax Act* in Their Essence Criminal Law?

This appeal can be resolved by determining but one issue, namely, whether the provisions of ss. 231.3 and 239 of the *Income Tax Act* are by their nature criminal law. If they are, then no appeal lies to the Court of Appeal from the decision of a Superior Court judge to issue the search warrants.

These sections of the *Income Tax Act* read as follows:

Les intimés ont adopté la position selon laquelle l'art. 231.3 est de nature purement criminelle parce qu'il autorise la délivrance de mandats de perquisition en vue d'obtenir des documents qui peuvent constituer des éléments de preuve de la perpétration d'une «infraction» au sens de l'art. 239 de la Loi. On a dit que les infractions décrites dans cet article devraient être considérées comme étant de nature criminelle et que, par conséquent, les mandats de perquisition décernés en vue d'obtenir des éléments de preuve afin d'engager des poursuites relatives à ces infractions devraient également être considérés comme étant de nature criminelle. Les intimés ont soutenu que le droit criminel et la procédure en matière criminelle relèvent exclusivement du gouvernement fédéral, ce qui doit comprendre le pouvoir de légiférer en ce qui a trait aux dispositions prévoyant des appels.

Les intimés ont soutenu que puisque l'art. 231.3 doit être considéré comme étant de nature criminelle et que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne prévoit aucune procédure d'appel contre la délivrance de mandats de perquisition, il est alors nécessaire d'examiner le *Code criminel* pour déterminer si la décision peut faire l'objet d'un appel. Le *Code* ne prévoit pas d'appel contre une ordonnance portant délivrance d'un mandat de perquisition et on soutient donc que les appelants ne peuvent interjeter appel contre l'ordonnance du juge Turnbull. Si les art. 231.3 et 239 sont, comme je le crois, de nature criminelle, alors cet argument doit l'emporter.

Les articles 231.3 et 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* constituent-ils essentiellement du droit criminel?

On peut régler le présent pourvoi en tranchant une seule question, savoir, si les dispositions des art. 231.3 et 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont, de par leur nature, du droit criminel. Si c'est le cas, alors il n'est pas possible d'interjeter appel devant la Cour d'appel contre la décision d'un juge de cour supérieure de décerner les mandats de perquisition.

Voici le texte de ces articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*:

231.3 (1) A judge may, on *ex parte* application by the Minister, issue a warrant in writing authorizing any person named therein to enter and search any building, receptacle or place for any document or thing that may afford evidence as to the commission of an offence under this Act and to seize and, as soon as practicable, bring the document or thing before, or make a report in respect thereof to, the judge or, where the judge is unable to act, another judge of the same court to be dealt with by the judge in accordance with this section.

239. (1) Every person who has

(a) made, or participated in, assented to or acquiesced in the making of, false or deceptive statements in a return, certificate, statement or answer filed or made as required by or under this Act or a regulation,

(b) to evade payment of a tax imposed by this Act, destroyed, altered, mutilated, secreted or otherwise disposed of the records or books of account of a taxpayer,

(c) made, or assented to or acquiesced in the making of, false or deceptive entries, or omitted, or assented to or acquiesced in the omission, to enter a material particular, in records or books of account of a taxpayer,

(d) wilfully, in any manner, evaded or attempted to evade, compliance with this Act or payment of taxes imposed by this Act, or

(e) conspired with any person to commit an offence described by paragraphs (a) to (d),

is guilty of an offence and, in addition to any penalty otherwise provided, is liable on summary conviction to

(f) a fine of not less than 25% and not more than double the amount of the tax that was sought to be evaded, or

(g) both the fine described in paragraph (f) and imprisonment for a term not exceeding 2 years.

(2) Every person who is charged with an offence described in subsection (1) may, at the election of the Attorney General of Canada, be prosecuted upon indictment and, if convicted, is, in addition to any penalty otherwise provided, liable to imprisonment for a term not exceeding 5 years and not less than 2 months.

As a point of commencement, it may be helpful to consider what constitutes criminal law. While, like a work of art, it is something that may be easier to recognize than define, some guidelines have been established. It would be going too far to

231.3 (1) Sur requête *ex parte* du ministre, un juge peut décerner un mandat écrit qui autorise toute personne qui y est nommée à pénétrer dans tout bâtiment, contenant ou endroit et y perquisitionner pour y chercher des documents ou choses qui peuvent constituer des éléments de preuve de la perpétration d'une infraction à la présente loi, à saisir ces documents ou choses et, dès que matériellement possible, soit à les apporter au juge ou, en cas d'incapacité de celui-ci, à un autre juge du même tribunal, soit à lui en faire rapport, pour que le juge en dispose conformément au présent article.

239. (1) Toute personne qui

a) a fait des déclarations fausses ou trompeuses, ou a participé, consenti ou acquiescé à leur énonciation dans une déclaration, certificat, état ou réponse produits ou faits en vertu de la présente loi ou d'un règlement,

b) a, pour éluder le paiement d'un impôt établi par la présente loi, détruit, altéré, mutilé, caché les registres ou livres de comptes d'un contribuable ou en a disposé autrement,

c) a fait des inscriptions fausses ou trompeuses, ou a consenti ou acquiescé à leur accomplissement, ou a omis, ou a consenti ou acquiescé à l'omission d'inscrire un détail important dans les registres ou livres de comptes d'un contribuable,

d) a, volontairement, de quelque manière, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la présente loi ou le paiement d'un impôt établi en vertu de cette loi, ou

e) a conspiré avec une personne pour commettre une infraction visée aux alinéas a) à d),

est coupable d'une infraction et, en plus de toute autre peine prévue par ailleurs, est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité,

f) d'une amende d'au moins 25% et d'au plus le double du montant de l'impôt que cette personne a tenté d'éluder, ou

g) à la fois de l'amende prévue à l'alinéa f) et d'un emprisonnement d'au plus 2 ans.

(2) Toute personne accusée d'une infraction désignée au paragraphe (1) peut, au choix du procureur général du Canada, être poursuivie par voie de mise en accusation et, si elle est déclarée coupable, en plus de toute autre peine prévue par ailleurs, elle est passible d'un emprisonnement d'au plus 5 ans et d'au moins 2 mois.

Tout d'abord, il peut être utile d'examiner en quoi consiste le droit criminel. Bien que, comme une œuvre d'art, il s'agisse de quelque chose qui peut être plus facile à reconnaître qu'à définir, certaines lignes directrices ont été établies. Ce

say that a law needs only to prohibit an act with penal consequences to be criminal. Such an overly wide definition would permit Parliament to "colourably invade areas of exclusively provincial legislative competence": *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226, at p. 237.

A very helpful definition of criminal law can be found in the *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine Reference)*, [1949] S.C.R. 1. In that case Rand J. stated at p. 49:

A crime is an act which the law, with appropriate penal sanctions, forbids; but as prohibitions are not enacted in a vacuum, we can properly look for some evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed. That effect may be in relation to social, economic or political interests; and the legislature has had in mind to suppress the evil or to safeguard the interest threatened.

Dickson J., as he then was, in dissenting reasons in *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984, defined the subject in this way at p. 1026:

Head 27 of s. 91 of the *British North America Act* empowers Parliament to make substantive laws prohibiting, with penal consequences, acts or omissions considered to be harmful to the State, or to persons or property within the State.

Section 239 and its investigative arm s. 231.3 fall within these definitions.

Section 231.3 provides for the issuance of search warrants where they may afford evidence of an "offence" under the Act. Section 239 describes those offences. They are by their very nature criminal. Upon reading s. 239 the key descriptive words spring from the page, such as: "false or deceptive statements", "to evade payment of a tax imposed by this Act, destroyed, altered, mutilated, secreted . . . records", "false or deceptive entries" and "wilfully . . . evaded". The section speaks of fraud, deception, destruction and alteration of

serait aller trop loin que d'affirmer qu'il suffit qu'une loi interdise un acte en l'assortissant de conséquences pénales pour qu'elle soit de nature criminelle. Une telle définition trop large permettrait au Parlement «d'empiéter spécieusement sur des domaines de compétence législative provinciale exclusive»: *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226, à la p. 237.

Dans *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act (Renvoi sur la margarine)*, [1949] R.C.S. 1, on trouve une définition très utile du droit criminel. Dans cet arrêt le juge Rand affirme, à la p. 49:

[TRADUCTION] Le crime est l'acte que la loi interdit et auquel elle attache une peine; les interdictions portant sur quelque chose, l'on peut toujours trouver à leur base une situation contre laquelle le législateur veut, dans l'intérêt public, lutter. La situation que le législateur a voulu faire cesser ou les intérêts qu'il a voulu sauvegarder peuvent être autant du domaine social que du domaine économique ou politique; et la législature avait à l'esprit de supprimer le mal ou de sauvegarder les intérêts menacés.

Le juge Dickson, maintenant Juge en chef, dissident dans l'arrêt *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, définit la question de cette manière, à la p. 1026:

Le paragraphe 27 de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* habilite le Parlement à édicter des lois qui interdisent, sous peine de sanctions pénales, des actes ou omissions jugés préjudiciables à l'État, à des personnes ou à des biens y situés.

L'article 239 et sa ramification investigatrice l'art. 231.3 relèvent de ces définitions.

L'article 231.3 prévoit que des mandats de perquisition peuvent être décernés lorsqu'ils peuvent fournir des éléments de preuve de la perpétration d'une «infraction» à la Loi. L'article 239 décrit ces infractions. De par leur nature même, ils constituent du droit criminel. À la lecture de l'art. 239, les mots clés qui en ressortent sont: «déclarations fausses ou trompeuses», «a, pour éluder le paiement d'un impôt établi par la présente loi, détruit, altéré, mutilé, caché les registres», «inscriptions fausses ou trompeuses» et «a, volontairement . . . éludé». L'article parle de fraude, de tromperie, de destruction et d'altération de documents, de déclai-

documents, false statements, false documents and the wilful evasion of income tax.

It is readily apparent that those who commit these offences have deliberately committed acts which by their very nature come well within the definition of what constitutes criminal law. The offences described in s. 239 are "clearly harmful to the State". The fact that these offences may be prosecuted upon indictment and that terms of imprisonment of up to 5 years may be imposed serves to further strengthen the conclusion that these offences are criminal in nature.

The criminal nature of making false or deceptive statements on income tax returns has long been recognized. In *Re Ramm* (1957), 120 C.C.C. 44, the Ontario Court of Appeal considered whether the Public Accountants Council could revoke the appellant's licence to practise after he had been convicted of making a false or deceptive statement on an income tax return. This was dependent upon whether the conviction constituted a "criminal offence" under the *Public Accountancy Act*, R.S.O. 1950, c. 302. The court held that a conviction for such an offence under the earlier *Income Tax Act* would be a criminal offence. As stated by LeBel J.A. at p. 47:

... we are convinced that to make false or deceptive statements in a return filed or made as required by either tax Act is to commit a crime, and a serious crime, rather than to contravene a statutory law not ordinarily regarded as criminal.

It is fitting and appropriate that the s. 239 offences be considered as criminal law. The *Income Tax Act* is a major source of funds for the federal government. Its provisions are applicable to most adult Canadians. The vast majority pay their income tax by way of payroll deduction with little or no opportunity for evasion or misstatement. Those who do evade the payment of income tax not only cheat the State of what is owing to it, but inevitably increase the burden placed upon the

rations fausses, de faux documents et d'évasion fiscale volontaire.

Il est facile de constater que ceux qui commettent ces infractions ont délibérément commis des actes qui, de par leur nature même, s'inscrivent bien dans la définition de ce qui constitue du droit criminel. Les infractions décrites à l'art. 239 sont clairement «préjudiciables à l'État». Le fait que ces infractions puissent faire l'objet de poursuites en vertu d'un acte d'accusation et que des amendes très importantes et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans puissent être infligées contribue à renforcer davantage la conclusion que ces infractions sont de nature criminelle.

La nature criminelle des déclarations fausses ou trompeuses dans des déclarations d'impôt sur le revenu est reconnue depuis longtemps. Dans l'arrêt *Re Ramm* (1957), 120 C.C.C. 44, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné la question de savoir si le Public Accountants Council pouvait révoquer le permis d'exercice de l'appelant après qu'il eut été déclaré coupable d'avoir fait une déclaration fausse ou trompeuse dans une déclaration d'impôt sur le revenu. Cela dépendait de la question de savoir si la déclaration de culpabilité constituait une «infraction criminelle» aux termes de la *Public Accountancy Act*, R.S.O. 1950, ch. 302. La cour a statué qu'une déclaration de culpabilité à l'égard d'une telle infraction à l'ancienne *Loi de l'impôt sur le revenu* aurait constitué une infraction criminelle. Le juge LeBel affirme, à la p. 47:

[TRADUCTION] ... nous sommes convaincus qu'une déclaration fausse ou trompeuse dans une déclaration déposée ou remplie conformément à une loi fiscale constitue un crime, et un crime grave, plutôt qu'une contravention à une disposition législative qui n'est pas ordinairement considérée comme relevant du droit criminel.

Il convient de considérer les infractions prévues à l'art. 239 comme relevant du droit criminel. La *Loi de l'impôt sur le revenu* constitue une source majeure de revenus pour le gouvernement fédéral. Ses dispositions s'appliquent à la plupart des Canadiens adultes. La grande majorité paie son impôt sur le revenu au moyen de déductions à la source, ce qui laisse peu de possibilité d'évasion ou de fausse déclaration. Ceux qui éludent le paiement de l'impôt sur le revenu frustreront non seule-

honest taxpayers. It is ironic that those who evade payment of taxes think nothing of availing themselves of the innumerable services which the State provides by means of taxes collected from others.

The entire system of levying and collecting income tax is dependent upon the integrity of the taxpayer in reporting and assessing income. If the system is to work, the returns must be honestly completed. All taxpayers have the right to know that it is a criminal violation to commit any of the offences described in s. 239. The Act imposes a public duty. A breach of that fundamentally important public duty should constitute a criminal offence.

Federal Jurisdiction Flowing from Criminal Law Authority

The appellants submitted that the *Income Tax Act* must derive its constitutional validity from the taxing provision set out in s. 91(3) of the *Constitution Act, 1867* and not the criminal law powers provided in s. 91(27). The submission is not appropriate when considering ss. 231.3 and 239 of the Act. It is no doubt correct that the Act is concerned with taxation, but that does not prevent its penal provisions from also being characterized as criminal law. And for the reasons I have set out earlier, I am convinced that ss. 231.3 and 239 are truly criminal in their nature. They must be considered as enacted pursuant to the exclusive federal jurisdiction in the domain of criminal law.

The relevant provisions of the *Constitution Act, 1867* are as follows:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this

ment l'État de ce qu'ils lui doivent, mais ils augmentent inévitablement le fardeau des contribuables honnêtes. Il est ironique de constater que ceux qui éludent le paiement de l'impôt n'hésitent pas à se prévaloir des innombrables services que l'État fournit au moyen des impôts perçus auprès des autres personnes.

Le système d'imposition dépend entièrement de l'intégrité du contribuable qui déclare et évalue son revenu. Pour que le système fonctionne, les déclarations doivent être remplies honnêtement. Tous les contribuables ont le droit de savoir que la perpétration des infractions décrites à l'art. 239 constitue une violation de nature criminelle. La Loi impose une obligation publique. Le manquement à cette obligation publique fondamentalement importante devrait constituer une infraction criminelle.

Compétence fédérale qui découle du pouvoir en matière de droit criminel

Les appelants ont soutenu que la constitutionnalité de la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit découler de la disposition sur la taxation énoncée au par. 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et non des pouvoirs en matière de droit criminel que prévoit le par. 91(27). L'argument n'est pas valable lorsqu'on examine les art. 231.3 et 239 de la Loi. Il est sans doute juste de dire que la Loi porte sur la taxation, mais cela n'empêche pas ses dispositions pénales d'être également qualifiées de droit criminel. Et pour les motifs que j'ai exposés précédemment, je suis convaincu que les art. 231.3 et 239 sont véritablement de nature criminelle. Ils doivent être considérés comme ayant été adoptés en vertu de la compétence fédérale exclusive en matière de droit criminel.

Les dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont les suivantes:

91. Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces par la présente loi mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes employés plus haut dans le présent article, il est par les présentes

Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,—

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subject next hereinafter enumerated; that is to say,—

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

It has long been held that although a court may be provincially organized and maintained, its jurisdiction and the procedures to be followed by such a court in the application of laws enacted by the federal government are within the paramount jurisdiction of the federal government. This is particularly true of criminal law.

In *Attorney-General of Quebec v. Attorney-General of Canada*, [1945] S.C.R. 600, Taschereau J. stated at p. 602:

It is also well established that, although a court may be provincially organized and maintained, its jurisdiction and the procedure to be followed for the application of laws enacted by the Parliament of Canada, in relation to matters confided to that Parliament, are within its exclusive jurisdiction. That applies to criminal law and procedure in criminal matters which by subsection 27 of section 91 of the B.N.A. Act are subject to the legislative powers of the Dominion.

Still earlier, Duff J. set forth the same principle in *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] S.C.R. 409, at p. 418:

The authority in relation to the Criminal Law and Criminal Procedure given by s. 91(27) would appear to confer upon the Dominion, not as an incidental power merely, but as an essential part of it, the power to provide for investigation into crime, actual and potential.

déclaré que (nonobstant toute disposition de la présente loi) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à savoir:

27. le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle;

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

14. l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile devant ces tribunaux;

Il est reconnu depuis longtemps que bien qu'une cour puisse être organisée et maintenue par une province, sa compétence et les procédures qu'elle doit suivre dans l'application des lois adoptées par le gouvernement fédéral relèvent de la compétence prépondérante du gouvernement fédéral. Cela est particulièrement vrai dans le cas du droit criminel.

Dans l'arrêt *Attorney-General of Quebec v. Attorney-General of Canada*, [1945] R.C.S. 600, le juge Taschereau affirme, à la p. 602:

[TRADUCTION] Il est également bien établi que bien qu'un tribunal puisse être organisé et maintenu par une province, sa compétence et la procédure qu'elle doit suivre pour l'application des lois adoptées par le Parlement du Canada, en ce qui a trait aux matières attribuées à ce Parlement, relèvent de sa compétence exclusive. Cela s'applique au droit criminel et à la procédure en matière criminelle qui sont assujettis aux pouvoirs législatifs du Dominion en vertu du paragraphe 27 de l'article 91 de l'A.A.N.B.

Encore plus tôt, le juge Duff énonçait le même principe dans *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] R.C.S. 409, à la p. 418:

[TRADUCTION] La compétence en matière de droit criminel et de procédure en matière criminelle, conférée par le par. 91(27), semblerait conférer au Dominion, non pas à titre de pouvoir incident simplement mais comme partie essentielle de celle-ci, le pouvoir de prescrire des enquêtes sur le crime, réel ou potentiel.

It has been made quite clear that the provisions of s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* cannot be construed to include jurisdiction over the conduct of criminal prosecutions. Laskin C.J. in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, at p. 223 stated:

Section 92(14) grants jurisdiction over the administration of justice, including procedure in civil matters and including also the constitution, maintenance and organization of civil and criminal provincial courts. The section thus narrows the scope of the criminal law power under s. 91, but only with respect to what is embraced within "the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts ... of Criminal Jurisdiction". By no stretch of language can these words be construed to include jurisdiction over the conduct of criminal prosecutions. Moreover, as a matter of conjunctive assessment of the two constitutional provisions, the express inclusion of procedure in civil matters in provincial Courts points to an express provincial exclusion of procedure in criminal matters specified in s. 91(27).

In that same case Laskin C.J. expressly adopted the reasons of Martin J.A. in *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, where it was held that legislation which in pith and substance pertains to criminal procedure is within the exclusive competence of Parliament. The investigation and prosecution of offences under the *Income Tax Act* is thus a valid exercise of the exclusive criminal law power of the federal government.

Any right to appeal the issuance of a search warrant under that Act must be found within a statute since at the least a right to appeal in interlocutory matters in criminal cases does not exist at common law: *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, at p. 958. However, because ss. 231.3 and 239 constitute an exercise of the criminal law jurisdiction, a right of appeal cannot be founded upon the provincial *Judicature Act*, which is concerned with civil procedures. Nor does the

On a établi très clairement que les dispositions du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne pouvaient être interprétées de manière à inclure la compétence en matière de poursuites criminelles. Le juge en chef Laskin affirme dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, à la p. 223:

Le paragraphe 92(14) confère une compétence sur l'administration de la justice, pour ce qui est notamment de la procédure en matière civile et de la création, du maintien et de l'organisation de tribunaux de juridiction civile et criminelle dans la province. Le paragraphe réduit donc la portée de la compétence en matière de droit criminel conférée par l'art. 91, mais seulement quant à ce qui touche la «création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction ... criminelle». Aucune extension du sens de ces mots ne peut leur faire dire qu'ils visent la compétence en matière de poursuites criminelles. De plus, si on examine de concert les deux dispositions constitutionnelles, l'inclusion expresse de la procédure en matière civile devant les tribunaux provinciaux emporte l'exclusion expresse de toute compétence provinciale relativement à la procédure en matière criminelle mentionnée au par. 91(27).

Dans ce même arrêt le juge en chef Laskin a expressément adopté les motifs du juge Martin dans l'affaire *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, qui a conclu que la disposition législative qui, de par son caractère véritable, se rattache à la procédure en matière criminelle relève de la compétence exclusive du Parlement. Les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions à la *Loi de l'impôt sur le revenu* constituent donc un exercice valide de la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière de droit criminel.

Tout droit d'interjeter appel contre la délivrance d'un mandat de perquisition en vertu de cette loi doit se trouver dans un texte de loi étant donné tout au moins, que le droit d'interjeter appel sur des questions interlocutoires en matière criminelle n'existe pas en common law: *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, à la p. 958. Toutefois, étant donné que les art. 231.3 et 239 constituent un exercice de la compétence en matière de droit criminel, le droit d'appel ne découle pas de la *Loi*

Income Tax Act itself provide for an appeal from such an order.

Section 34(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, states that the provisions of the *Criminal Code* are to apply to indictable and summary conviction offences created by an Act of Parliament unless the enacting statute provides otherwise. It reads:

34. ...

(2) All the provisions of the *Criminal Code* relating to indictable offences apply to indictable offences created by an enactment, and all the provisions of that Code relating to summary conviction offences apply to all other offences created by an enactment, except to the extent that the enactment otherwise provides.

The *Criminal Code* does not provide for an appeal from the issuance of a search warrant. Thus Parliament has refrained from providing for an appeal of such an order and the Court of Appeal therefore lacked jurisdiction to hear the appeal.

This does not mean that an accused is left without remedies. Wide powers are provided in the *Criminal Code* for a person from whom articles are seized pursuant to a search warrant to make a speedy application for their return. See *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 490(7), (8), (10) and (17). If the matter should proceed to trial then of course the accused may attack the search warrant in any way he considers appropriate, including the allegation that it infringes the provisions of s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. If, for any reason, the matter should not go to trial, a party may still seek civil damages for compensation. No injustice arises from the absence of a right to appeal the order issuing the search warrants.

In summary, the issuance of search warrants is an interlocutory procedure. Appeals from interlocutory orders by the parties in criminal proceed-

sur l'organisation judiciaire provinciale qui vise les procédures civiles. La *Loi de l'impôt sur le revenu* elle-même ne prévoit pas d'appel contre une telle ordonnance.

"

Le paragraphe 34(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, prévoit que les dispositions du *Code criminel* s'appliquent aux actes criminels et aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité créés par une Loi du Parlement sauf disposition contraire de la loi créant l'infraction. En voici le texte:

34. ...

c

(2) Sauf disposition contraire du texte créant l'infraction, les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels prévus par un texte et celles qui portent sur les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire s'appliquent à toutes les autres infractions créées par le texte.

d

Le *Code criminel* ne prévoit pas d'appel contre la délivrance d'un mandat de perquisition. Le Parlement n'a donc pas prévu d'appel contre une telle ordonnance et la Cour d'appel n'était pas compétente pour entendre l'appel.

e

f

Cela ne veut pas dire que l'accusé est sans recours. Le *Code criminel* prévoit des pouvoirs étendus afin de permettre à la personne dont les articles sont saisis conformément à un mandat de perquisition de demander rapidement qu'ils lui soient retournés. Voir *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, par. 490(7), (8), (10) et (17). Si l'affaire doit donner lieu à un procès alors, évidemment, l'accusé peut contester le mandat de perquisition de la manière qu'il juge convenable, y compris l'allégation qu'il viole les dispositions de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Si, pour une raison quelconque, l'affaire ne doit pas donner lieu à un procès, une partie peut toujours chercher à obtenir des dommages-intérêts civils à titre de réparation. Aucune injustice ne découle de l'absence d'un droit d'interjeter appel contre une ordonnance portant délivrance des mandats de perquisition.

g

h

i

j

Bref, la délivrance de mandats de perquisition constitue une procédure interlocutoire. Les appels contre les ordonnances interlocutoires par les par-

ings must be based upon a statutory provision. No such statutory provision exists and thus no appeal lies to the Court of Appeal. It is appropriate that the *Code* provides no avenue for appeal from these procedures, as such appeals are neither desirable nor necessary and should not, as a general rule, be encouraged. See *Mills v. The Queen*, *supra*, and *R. v. Meltzer*, [1989] 1 S.C.R. 1764.

It is unnecessary to consider the effect of s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as no submission was advanced that the proceedings before the judge of first instance on the issuance of the search warrants infringed in any way s. 8.

Since preparing the above, I have had the benefit of reading the reasons of my colleague, Sopinka J. and would add the following observations.

In *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, Wilson J. indicated, for the majority of the Court, that the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, was essentially administrative and regulatory in nature since it put in place a self-reporting and self-assessing system which depended upon the honesty and integrity of taxpayers for its effectiveness. In this respect she carefully contrasted the *Income Tax Act* with the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, dealt with in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, and *Stelco Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 1 S.C.R. 617, which was essentially a policing statute designed to uncover and punish anti-competitive behaviour.

L'Heureux-Dubé J., relying on *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, *supra*, held in *Thomson* that the combines legislation was supportable under the federal trade and commerce power. Sopinka J. in the

ties en matière de procédures criminelles doivent être fondés sur une disposition législative. Une telle disposition législative n'existe pas et, par conséquent, il ne peut y avoir d'appel devant la Cour d'appel. Il est opportun que le *Code* ne prévoie aucun moyen d'appel contre ces procédures, car ces appels ne sont ni souhaitables ni nécessaires et ne devraient pas, en règle générale, être encouragés. Voir les arrêts *Mills c. La Reine*, précité, et *R. c. Meltzer*, [1989] 1 R.C.S. 1764.

Il n'est pas nécessaire d'examiner l'effet de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* étant donné qu'on n'a présenté aucun argument selon lequel les procédures engagées devant le juge de première instance concernant la délivrance des mandats de perquisition portaient atteinte d'une façon ou d'une autre à l'art. 8.

Depuis que j'ai rédigé les motifs qui précèdent, j'ai eu l'avantage de lire les motifs de mon collègue le juge Sopinka et j'ajouterais les observations suivantes.

Dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, le juge Wilson a indiqué, au nom de la Cour à la majorité, que la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148, est essentiellement de nature administrative et réglementaire puisqu'elle instaure un régime d'auto-déclaration et d'auto-cotisation dont l'efficacité repose sur l'honnêteté et l'intégrité des contribuables. À ce propos, elle prend soin de mettre en contraste la *Loi de l'impôt sur le revenu* avec la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23, dont il était question dans les arrêts *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, et *Stelco Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 R.C.S. 617, et qui était essentiellement une loi de police destinée à découvrir et à punir les comportements contraires à la concurrence.

Se fondant sur l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, précité, le juge L'Heureux-Dubé a conclu, dans l'arrêt *Thomson*, que la loi relative aux coalitions était justifiable en vertu de la compétence

present case similarly asserts that the *Income Tax Act* was passed pursuant to the federal taxing power. I take no issue with my colleagues as to the legislative authority for the enactment of these statutes. This does not mean, however, that the provisions in them creating offences and imposing penal sanctions are not criminal law. The *Income Tax Act*, for example, to the extent it creates a regulatory scheme for the calculation and payment of taxes by taxpayers and authorizes spot audits to ensure that voluntary compliance is working, is not criminal law. It is clearly tax law. But to the extent the legislation makes the filing of a fraudulent and dishonest return an offence punishable by fine or imprisonment, it just as clearly appears to be legislation in relation to criminal law. Those provisions recognize that not all taxpayers can be trusted to report their incomes accurately and that the self-reporting and self-assessing system has to have some teeth in it in order to deal with miscreants. While it is, of course, possible to view these provisions as part of administration or regulation in that they may have a deterrent effect on those disposed in the future to stray from the straight and narrow path, they are more than that. They deal with deliberate misconduct that has already taken place by characterizing it as an offence punishable on summary conviction or by indictment. They are aimed at the suppression of an evil and an injury to the public interest. In that sense they are quintessential criminal law. There is, in my view, nothing unusual or inconsistent about an otherwise predominantly regulatory piece of legislation containing criminal prohibitions and sanctions and a challenge to specific provisions in the statute under the division of powers must, in my view, be directed at the challenged provisions, not at the statute as a whole.

In this case the question is whether, in the absence of any right of appeal in either the *Income Tax Act* or the *Criminal Code* from a decision of a

fédérale en matière d'échanges et de commerce. Dans la présente affaire, le juge Sopinka affirme de la même façon que la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été adoptée conformément au pouvoir fédéral de taxation. Je partage l'avis de mes collègues quant au pouvoir législatif d'adopter ces lois. Toutefois, cela ne signifie pas que les dispositions y contenues qui créent des infractions et imposent des peines ne constituent pas du droit criminel. Par exemple, la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dans la mesure où elle crée un régime réglementaire de calcul et de paiement d'impôts par les contribuables et autorise des vérifications ponctuelles pour assurer qu'il y a respect spontané de la Loi, ne constitue pas du droit criminel. Il s'agit nettement de droit fiscal. Mais dans la mesure où la Loi fait de la présentation d'une déclaration frauduleuse et malhonnête une infraction punissable d'une amende ou d'emprisonnement, il semble tout aussi clairement s'agir d'une loi relevant du droit criminel. Ces dispositions reconnaissent qu'on ne peut pas se fier que tous les contribuables déclareront exactement leurs revenus, et que le régime d'auto-déclaration et d'auto-cotisation doit avoir des dents pour pouvoir corriger les fraudeurs. Bien qu'il soit évidemment possible de considérer ces dispositions comme faisant partie de l'administration ou de la réglementation parce qu'elles peuvent avoir un effet dissuasif sur ceux et celles qui, à l'avenir, peuvent être enclins à s'écarter du droit chemin, elles sont plus que cela. Elles visent l'inconduite délibérée dont on s'est déjà rendu coupable en la qualifiant d'infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité ou par voie de mise en accusation. Elles ont pour objet de supprimer un fléau et un préjudice causé à l'intérêt public. En ce sens, elles constituent du droit criminel sous sa forme la plus pure. J'estime qu'il n'y a rien d'exceptionnel ou d'illogique à avoir une mesure législative par ailleurs surtout réglementaire qui contient des interdictions et des sanctions criminelles, et une contestation de dispositions précises de la Loi, fondée sur le partage des pouvoirs, doit à mon avis être dirigée contre les dispositions en question et non contre l'ensemble de cette loi.

En l'espèce, la question est de savoir si, en l'absence, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou dans le *Code criminel*, d'un droit d'interjeter appel

superior court judge not to quash a search warrant issued pursuant to s. 231.3 of the *Income Tax Act*, the province can confer such a right pursuant to its power under s. 92(14). It seems fairly clear that the purpose of the search contemplated in s. 231.3 of the *Income Tax Act* is to gather evidence of an offence under s. 239. Such offence may be proceeded on by way of summary conviction under s. 239(1) or by way of indictment under s. 239(2) at the election of the Attorney General of Canada. It is, in my view, unrealistic, for purposes of deciding whether or not there is an appeal from a refusal to quash a search warrant, to divorce s. 231.3 from the offences sought to be uncovered by the search and to characterize the former as a matter of civil procedure and the latter as criminal law. Thus, although ss. 231.3 and 239 may be constitutionally justified under the general taxing power, it is not necessary for the purposes of this case to explore that aspect. These sections are truly criminal in their nature, and criminal procedure is expressly excluded from provincial jurisdiction: see *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, *supra*, at pp. 216-23.

Conclusion

In the result, the appeal must be dismissed although for reasons that are different from those of the Court of Appeal.

The following are the reasons delivered by

LA FOREST J.—I have had the advantage of reading the reasons of my colleagues, Sopinka and Cory JJ. While I generally prefer Sopinka J.'s approach to the juristic character of the relevant provisions, I would dispose of the appeal in the manner proposed by Cory J. for the following reason. In choosing a criminal sanction and applying all the provisions of the *Criminal Code* "except to the extent that the enactment otherwise provides" (see *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 34(2)), Parliament, it seems to me, has shown a disposition to adopt the ordinary procedures of the criminal law for their enforcement,

contre la décision d'un juge d'une cour supérieure de ne pas annuler un mandat de perquisition décerné conformément à l'art. 231.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la province peut conférer ce droit conformément à sa compétence en vertu du par. 92(14). Il semble assez clair que la perquisition envisagée à l'art. 231.3 de la *Loi sur l'impôt sur le revenu* a pour objet de recueillir des éléments de preuve d'une infraction à l'art. 239. Une telle infraction est punissable sur déclaration sommaire de culpabilité en vertu du par. 239(1) ou par voie de mise en accusation en vertu du par. 239(2), au choix du procureur général du Canada. Il est irréaliste, selon moi, aux fins de décider si un appel peut être interjeté contre un refus d'annuler un mandat de perquisition, de dissocier l'art. 231.3 des infractions que la perquisition vise à découvrir et de qualifier la première disposition de question de procédure civile et la deuxième, de droit criminel. Ainsi, bien que les art. 231.3 et 239 puissent se justifier constitutionnellement en vertu du pouvoir général de taxation, il n'est pas nécessaire, aux fins de l'espèce, d'examiner cet aspect. Ces articles sont vraiment de nature criminelle et la procédure en matière criminelle est expressément soustraite à la compétence provinciale; voir l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada*, *Ltée*, précité, aux pp. 216 à 223.

Conclusion

En définitive, le pourvoi est rejeté, quoique pour des motifs différents de ceux de la Cour d'appel.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE LA FOREST—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mes collègues les juges Sopinka et Cory. Bien qu'en général je préfère la façon dont le juge Sopinka aborde la nature juridique des dispositions pertinentes, je suis d'avis de statuer sur le pourvoi de la manière proposée par le juge Cory, pour la raison suivante. En choisissant une sanction criminelle et en appliquant toutes les dispositions du *Code criminel* «[s]auf disposition contraire du texte créant l'infraction» (voir la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, par. 34(2)), le Parlement, me semble-t-il, s'est montré disposé à adopter les procédures ordinaires du

subject to any variations spelled out in the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63. It is unnecessary to consider whether a province could, in other circumstances, constitutionally deal with procedure respecting a penal provision conjointly supportable under the criminal law power and some other head of federal legislative power.

The reasons of L'Heureux-Dubé, Sopinka and McLachlin JJ. were delivered by

SOPINKA J. (dissenting)—I have had the advantage of reading the reasons for judgment herein of my colleague, Cory J., but I am unable to agree with either his reasons or his disposition of this appeal.

The appellants claim that the trial judge erred in refusing to quash search warrants under s. 231.3 of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, as amended. Without considering the merits of their claim, the Court of Appeal determined that the trial judge, Turnbull J., did not have the jurisdiction to review the s. 231.3 search warrants. While the respondents now concede that the trial judge did have such jurisdiction, they contend that there was no appeal from the trial judge's decision.

The issue in this appeal, therefore, is whether an appeal lies from the decision of a superior court judge not to quash a search warrant issued pursuant to s. 231.3 of the *Income Tax Act*. Cory J. finds that ss. 231.3 and 239 of the *Income Tax Act* are supportable under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* and that appeal procedures are therefore within the federal government's exclusive jurisdiction over criminal procedure. In his opinion, since the *Income Tax Act* and the *Criminal Code* are silent with respect to appeals from an

droit criminel pour les appliquer, sous réserve de tout changement énoncé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63. Il n'est pas nécessaire de se demander si, dans d'autres circonstances, une province pourrait constitutionnellement examiner une procédure concernant une disposition pénale conjointement justifiable en vertu de la compétence en matière de droit criminel et de quelque autre chef de compétence législative fédérale.

Version française des motifs des juges L'Heureux-Dubé, Sopinka et McLachlin rendus par

LE JUGE SOPINKA (dissident)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge Cory, mais je ne puis y souscrire ni faire mienne la manière dont il statue sur le présent pourvoi.

Les appelants soutiennent que le juge de première instance a commis une erreur en refusant d'annuler des mandats de perquisition décernés en vertu de l'art. 231.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63 et ses modifications. Sans examiner le bien-fondé de leur demande, la Cour d'appel a décidé que le juge de première instance, le juge Turnbull, n'avait pas compétence pour examiner les mandats de perquisition décernés en vertu de l'art. 231.3. Bien que les intimés reconnaissent maintenant que le juge de première instance possédait cette compétence, ils soutiennent qu'il n'y a pas eu d'appel contre la décision de ce dernier.

Par conséquent, la question qui est soulevée en l'espèce est de savoir s'il est possible d'interjeter appel contre la décision d'un juge d'une cour supérieure de ne pas annuler un mandat de perquisition décerné en vertu de l'art. 231.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le juge Cory est d'avis que les art. 231.3 et 239 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent s'appuyer sur le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que, par conséquent, les procédures d'appel relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière de procédure criminelle. À son avis, puisque la *Loi de l'impôt sur le revenu* et le *Code criminel* ne disent rien au sujet des appels contre une ordonnance touchant des mandats de perquisi-

order regarding search warrants, then necessarily no appeal lies.

In my opinion, these provisions are supportable under both the criminal law power and the power in relation to federal taxation. Accordingly, an appeal lies under New Brunswick's *Judicature Act*, R.S.N.B. 1973, c. J-2.

While I accept that ss. 231.3 and 239 are supportable under the power over criminal law and procedure, that does not end the inquiry. If these provisions are also supportable under s. 91(3) of the *Constitution Act, 1867*, the federal taxation power, then the jurisdiction to provide for an appeal is not exclusively federal. Section 92(14) of the *Constitution Act, 1867* confers jurisdiction on the province to legislate in respect of procedure in civil matters. Accordingly, if ss. 231.3 and 239 are supportable under two heads of power, one criminal and one civil in nature, a right of appeal can be conferred by either federal or provincial legislation. In the absence of conflict, both forms of legislation are valid on the basis of the double aspect doctrine: see *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161.

The notion that a statute is supportable under two heads of legislation is well established: see *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284. The fact that provision is made for enforcement, including the creation of severe penalties, does not mean that the legislation is necessarily criminal. For example, the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, which contains provision for the issue of search warrants and creates indictable offences, has been held by this Court to be supportable under the trade and commerce power: see *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641. In *R. v. Hauser*, *supra*, Pigeon J. stated, at p. 1000:

The mere fact that severe penalties are provided for violations cannot of itself stamp out a federal statute as criminal law. Such is the case for most revenue acts

tion, alors nécessairement aucun appel n'est possible.

À mon avis, ces dispositions peuvent s'appuyer à la fois sur la compétence en matière de droit criminel et sur le pouvoir fédéral de taxation. Par conséquent, un appel peut être interjeté en vertu de la *Loi sur l'organisation judiciaire* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B. 1973, ch. J-2.

Bien que je sois d'avis que les art. 231.3 et 239 peuvent s'appuyer sur la compétence relative au droit criminel et à la procédure en matière criminelle, cela ne règle pas la question. Si ces dispositions peuvent également s'appuyer sur le par. 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir fédéral de taxation, alors la compétence en matière d'appel n'est pas exclusivement fédérale. Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces le pouvoir de légiférer relativement à la procédure en matière civile. Par conséquent, si les art. 231.3 et 239 peuvent s'appuyer sur deux chefs de compétence, l'un de nature criminelle et l'autre de nature civile, un droit d'appel peut être conféré par une loi fédérale ou provinciale. En l'absence de conflit, les deux mesures législatives sont valides selon la théorie du double aspect: voir *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161.

La notion selon laquelle une loi peut s'appuyer sur deux textes législatifs est bien établie: voir *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284. Le fait qu'il s'agisse d'une disposition d'application qui comprend la création de peines graves, ne signifie pas que cette mesure législative est nécessairement de nature criminelle. Par exemple, notre Cour a jugé que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23, qui contient une disposition sur la délivrance des mandats de perquisition et qui définit des actes criminels, pouvait s'appuyer sur la compétence en matière d'échanges et de commerce. Voir *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641. Dans l'arrêt *R. c. Hauser*, précité, le juge Pigeon a dit, à la p. 1000:

Ce n'est pas parce qu'une loi fédérale prévoit des sanctions sévères en cas d'inobservation qu'elle relève automatiquement du droit criminel. C'est d'ailleurs le cas de

which are clearly a class of statutes founded on legislative authority other than head 27. [Emphasis added.]

Similar enforcement provisions, including powers of search and seizure, are found in provincial taxing statutes. See *Income Tax Act*, R.S.O. 1980, c. 213, ss. 38 and 43. Could it be suggested that these are *ultra vires* the province because they create penalties by way of fines and imprisonment?

The nature of the *Income Tax Act* is such that it was undoubtedly passed under the federal taxation power. Most of its provisions have nothing to do with the criminal law power. In *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, we held that the *Income Tax Act* is a taxation statute and not criminal in nature. Wilson J. states, at p. 641:

Section 231(3) is not criminal or quasi-criminal legislation. The *Income Tax Act* is essentially a regulatory statute since it controls the manner in which income tax is calculated and collected. This Court pointed out in *R. v. Grimwood*, [1987] 2 S.C.R. 755, at p. 756, that "the purpose of ss. 231(3) and 238(2), when read together, is not to penalize criminal conduct but to enforce compliance with the Act".

McKinlay dealt with the *Income Tax Act* as it stood before the amendment which added s. 231.3 in its present form—S.C. 1986, c. 6, s. 121. But as pointed out by La Forest J. in his reasons in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, the offence sections do not remove the Act from the regulatory, administrative sphere. He stated, at pp. 516-17:

All of these offences relate to conduct that might well be discovered by the exercise of the power to order the production of documents which s. 231(3) confers on the Minister of National Revenue. This has not prevented this Court from characterizing s. 231(3) as a regulatory or administrative power of investigation; see *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, *supra*.

la plupart des lois fiscales qui manifestement relèvent d'un autre domaine de compétence législative. [Je souligne.]

Les lois fiscales provinciales contiennent des dispositions d'application semblables, y compris des pouvoirs en matière de perquisition et de saisie. Voir la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.O. 1980, ch. 213, art. 38 et 43. Pourrait-on laisser entendre qu'elles excèdent les pouvoirs de la province parce qu'elles créent des peines sous forme d'amendes et d'emprisonnement?

La nature de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est telle qu'elle a été indubitablement adoptée en vertu du pouvoir fédéral de taxation. La plupart de ses dispositions n'ont rien à voir avec la compétence en matière de droit criminel. Dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, nous avons conclu que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est une loi fiscale et non de nature criminelle. Le juge Wilson affirme, à la p. 641:

Le paragraphe 231(3) ne constitue pas du droit criminel ou quasi criminel. La *Loi de l'impôt sur le revenu* est essentiellement une mesure de réglementation puisqu'elle régit la façon dont l'impôt sur le revenu est calculé et perçu. Notre Cour a souligné dans l'arrêt *R. c. Grimwood*, [1987] 2 R.C.S. 755, à la p. 756, que d'objet des par. 231(3) et 238(2), considérés simultanément, n'est pas de sanctionner une conduite criminelle mais d'imposer le respect de la Loi.»

L'arrêt *McKinlay* a traité de la *Loi de l'impôt sur le revenu* tel qu'elle existait avant la modification qui a ajouté l'art. 231.3 sous sa forme actuelle—S.C. 1986, ch. 6, art. 121. Comme l'a souligné le juge La Forest dans les motifs qu'il a rédigés dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, les articles qui créent des infractions n'excluent pas la loi du domaine réglementaire et administratif. Voici ce qu'il dit, aux pp. 516 et 517:

Toutes ces infractions se rapportent à une conduite qui pourrait fort bien être découverte par l'exercice du pouvoir d'ordonner la production de documents que le par. 231(3) confère au ministre du Revenu national. Cela n'a pas empêché notre Cour de dire que le pouvoir d'enquête du par. 231(3) est de nature réglementaire ou administrative; voir l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, précité.

... the degree of privacy that can reasonably be expected within the investigative scope of the Act is akin to that which can be expected by those subject to other administrative and regulatory legislation, rather than to that which can legitimately be expected by those subject to police investigation for what I have called "real" or "true" crimes.

While I agree with the statement of Cory J. that the procedures to be followed by a court in the application of federal laws are within the paramount jurisdiction of Parliament, it does not follow that in the absence of conflict, provincial procedure is ousted. The provincial courts are competent to and do adjudicate in relation to federal law and apply their procedure unless that law prescribes otherwise. The contrary view would leave a huge hiatus in the procedure to be followed because federal laws seldom specify either the court or the procedure by which they are to be administered. In the absence of a provision in the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, conferring exclusive jurisdiction on that court, provincial courts have jurisdiction, and in that case apply their own procedure.

Professor Hogg, in *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), summarizes this set-up as follows, at p. 135:

The general jurisdiction of the provincial courts means that there is no need for a separate system of federal courts to decide "federal" questions. Nor does the power to decide federal questions have to be specifically granted to the provincial courts by the federal Parliament. On the contrary, if federal law calls for the exercise of adjudication, but is silent as to the forum, the appropriate forum will be the provincial courts.

The learned author refers in support to *Board v. Board*, [1919] A.C. 956; Laskin, "The Constitutional Systems of Canada and the United States: Some Comparisons" (1967), 16 *Buffalo L. Rev.* 591, at p. 592; and Laskin, *The British Tradition in Canadian Law*, at p. 114.

... le respect du droit à la vie privée auquel on peut raisonnablement s'attendre dans le cadre d'une enquête en vertu de la Loi est semblable à celui auquel peuvent s'attendre ceux qui sont assujettis à d'autres lois de nature administrative et réglementaire, plutôt qu'à celui auquel peuvent légitimement s'attendre ceux qui font l'objet d'une enquête policière relativement à ce que j'ai appelé des crimes «proprement dits».

Bien que je partage l'opinion du juge Cory selon laquelle les procédures que doit suivre un tribunal en appliquant des lois fédérales relèvent de la compétence prépondérante du Parlement, il ne s'ensuit pas qu'en l'absence de conflit la procédure provinciale est écartée. Les tribunaux provinciaux sont compétents pour rendre des jugements relativement à une loi fédérale et pour appliquer leur procédure à moins que cette loi ne dispose autrement et c'est ce qu'ils font. L'opinion contraire laisserait un vide énorme dans la procédure à suivre parce que les lois fédérales précisent rarement le tribunal qui les appliquera ou la procédure en vertu de laquelle elles seront appliquées. En l'absence d'une disposition dans la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, qui confère une compétence exclusive à cette cour, les tribunaux provinciaux sont compétents et, dans ce cas, ils appliquent leur propre procédure.

Le professeur Hogg, dans *Constitutional Law of Canada* (2^e éd. 1985) résume cette position de la manière suivante, à la p. 135:

[TRADUCTION] La compétence générale des tribunaux provinciaux signifie qu'il n'est pas nécessaire qu'un système distinct de tribunaux fédéraux tranche les questions «fédérales». Le pouvoir de trancher les questions fédérales n'a pas à être accordé précisément aux tribunaux provinciaux par le Parlement fédéral. Au contraire, si une loi fédérale exige une décision judiciaire, mais ne mentionne pas de tribunal, celui qui sera approprié sera un tribunal provincial.

L'auteur mentionne à l'appui l'arrêt *Board v. Board*, [1919] A.C. 956, Laskin, «The Constitutional Systems of Canada and the United States: Some Comparisons» (1967), 16 *Buffalo L. Rev.* 591, à la p. 592, et Laskin, *The British Tradition in Canadian Law*, à la p. 114.

There is nothing in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, that conflicts with this view. That case dealt with the power to legislate with respect to the prosecution of offences under the *Combines Investigation Act*. Parliament had legislated to confer on the Attorney General of Canada concurrent jurisdiction with the Attorney General of a province over prosecution of offences under that Act. In upholding the legislation, Laskin C.J. opined that the federal government had exclusive legislative jurisdiction in relation to the prosecution of all federal offences. This *obiter dictum*, concurred in by three judges, has been criticized. See Hogg, *supra*, at p. 430. It is clear, however, that the exclusivity of federal legislation depended on the fact that Parliament had legislated. Laskin C.J. explained why the province did not have concurrent jurisdiction in the following passage (at pp. 226-27):

It is patent that neither the respondents nor their supporting interveners view the present case as pointing to possible concurrency. Since Parliament has in fact legislated, that would defeat their contention without more. Yet there is good reason to say that even if there is merit in the respondents' position, there is at least equal merit in the assertion of parliamentary authority to control prosecution for violation of the federal criminal law. The issue, put in these terms, is not a new one. The Privy Council explained the matter in terms of the so-called trenching doctrine in *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, as supporting a privileged encroachment on provincial legislative authority to give effect to exclusive and paramount federal power in relation to the classes of subjects assigned to Parliament under the enumerated heads of s. 91. The obverse view arises, as shown in the *Assignments and Preferences case*, *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*, [1894] A.C. 189, when there is an absence of federal legislation to supersede the lawful enactment of provincial legislation within one of its assigned powers. [Emphasis added.]

In the present case, Parliament has not legislated and concurrency does arise. The obverse view referred to by Laskin C.J. therefore applies.

Il n'y a rien dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, qui soit contraire à cette opinion. Cet arrêt traitait du pouvoir de légiférer en matière de poursuites relatives à des infractions à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Le Parlement avait légiféré pour conférer au procureur général du Canada et au procureur général d'une province une compétence concurrente en matière de poursuites relatives à des infractions à cette loi. En confirmant la validité de la Loi, le juge en chef Laskin a exprimé l'avis que le gouvernement fédéral avait une compétence législative exclusive en matière de poursuites relatives à toutes les infractions fédérales. Cette opinion incidente à laquelle ont souscrit trois juges a fait l'objet de critiques. Voir Hogg, précité, à la p. 430. Toutefois, il est évident que le caractère exclusif de la loi fédérale dépendait du fait que le Parlement avait légiféré. Le juge en chef Laskin a expliqué dans le passage suivant pour quelles raisons la province n'avait pas une compétence concurrente (aux pp. 226 et 227):

Il est évident que ni les intimés, ni les intervenants qui les appuient, ne voient dans la présente affaire un cas possible de compétence concurrente. Vu que le Parlement a effectivement légiféré, cela aurait pour effet de contredire leurs prétentions sans plus. Il y a toutefois des motifs valables d'affirmer que, même si le point de vue des intimés est fondé, la revendication de la compétence du Parlement pour diriger les poursuites dans les cas d'infractions au droit criminel fédéral l'est tout autant. Posée en ces termes, la question n'est pas nouvelle. Le Conseil privé a expliqué la question en fonction du principe dit de l'empiètement dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, en affirmant qu'elle justifie un empiètement privilégié sur la compétence législative des provinces afin d'exercer la compétence exclusive et prépondérante du Parlement fédéral sur les catégories de sujets qui lui sont attribués en vertu de l'art. 91. Le contraire se présente, comme le démontre l'arrêt sur les *Cessions volontaires*, *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*, [1894] A.C. 189, lorsqu'il n'y a pas de loi du Parlement fédéral pour écarter l'adoption valide d'une loi provinciale relevant d'un sujet de compétence qui lui est attribué. [Je souligne.]

En l'espèce, le Parlement n'a pas légiféré et il y a une compétence concurrente. Par conséquent, l'opinion contraire que mentionne le juge en chef Laskin s'applique.

The operation of the constitutional scheme referred to above is illustrated by this very case. The application to quash the search warrants was made to Turnbull J. of the New Brunswick Court of Queen's Bench. No procedure for such an application is prescribed in the *Income Tax Act*. In dealing with the application, the judge applied the procedure applicable on a motion to a judge of that court. The propriety of so doing is not contested. The rule that a judge may review an *ex parte* order is itself a rule inhering in a superior court judge of the province, and is often the subject of a specific rule of procedure. For an example one may refer to R. 37.14 of the Ontario *Rules of Civil Procedure*, O. Reg. 560/84. It would be anomalous if provincial procedure applied in first instance but ceased to apply thereafter. I know of no constitutional principle which would distinguish between proceedings at first instance and appeal with respect to the legislative jurisdiction over procedure.

Provincial law of procedure is inapplicable only in respect of proceedings that are exclusively criminal in nature. By virtue of s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, Parliament is given exclusive legislative power over criminal law and procedure. Matters arising out of a statute enacted exclusively under the criminal law power must be dealt with under federal laws, including laws of procedure. A recent example can be found in *R. v. Meltzer*, [1989] 1 S.C.R. 1764. This Court held that no appeal lay from the decision of a judge renewing a wiretap authorization. In so doing, McIntyre J., for the Court, adopted the following passage from *R. v. Cass* (1985), 71 A.R. 248:

In my view it cannot be argued that a wire tap authorization, or a review of it, or an appeal from such a review, is anything other than a criminal matter. Indeed, Parliament's authority in the field of interception of private communications derives from its criminal law

Le fonctionnement du régime constitutionnel mentionné précédemment est illustré par la présente affaire. La demande d'annulation des mandats de perquisition a été présentée au juge Turnbull de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick. La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne prescrit aucune procédure relativement à une telle demande. En traitant la demande, le juge a appliqué la procédure applicable à une requête présentée devant un juge de cette cour. La justesse de procéder ainsi n'est pas contestée. La règle selon laquelle un juge peut examiner une ordonnance *ex parte* est elle-même une règle propre à un juge d'une cour supérieure de la province et fait souvent l'objet d'une règle de procédure précise. Par exemple, on peut mentionner l'art. 37.14 des *Règles de procédure civile* de l'Ontario, Règl. de l'Ont. 560/84. Il ne serait pas normal qu'une procédure provinciale s'applique en première instance et cesse de s'appliquer par la suite. Je ne connais aucun principe constitutionnel qui ferait la distinction entre des procédures en première instance et en appel relativement à la compétence législative en matière de procédure.

Le droit provincial en matière de procédure est inapplicable seulement en ce qui a trait aux procédures qui sont de nature exclusivement criminelle. En vertu du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a une compétence législative exclusive relativement au droit criminel et à la procédure en matière criminelle. Les questions qui découlent d'une loi adoptée exclusivement en vertu de la compétence en matière de droit criminel doivent être traitées sous le régime des lois fédérales, y compris les lois en matière de procédure. Un exemple récent se dégage de l'arrêt *R. c. Meltzer*, [1989] 1 R.C.S. 1764. Notre Cour a conclu qu'il n'était pas possible d'interjeter appel contre la décision d'un juge de renouveler une autorisation d'écoute électronique. Ce faisant, le juge McIntyre, s'exprimant au nom de la Cour, a fait sien le passage suivant de l'arrêt *R. v. Cass* (1985), 71 A.R. 248:

[TRADUCTION] À mon avis, on ne saurait prétendre qu'une autorisation d'écoute électronique, ou une révision de cette autorisation, ou un appel de cette révision, est autre chose qu'une affaire de nature criminelle. En fait, le pouvoir du Parlement dans le domaine de l'inter-

jurisdiction. An Alberta statute or rule of court relating to civil matters purporting to govern an appeal from the review of an authorization would be *ultra vires*. [Meltzer, at pp. 1769-70.]

Poje v. A.G. for British Columbia, [1953] 1 S.C.R. 516, and *In re Storgoff*, [1945] S.C.R. 526, contain further examples of proceedings that are exclusively criminal in nature.

As previously stated, a matter arising under a federal statute that is supportable under another head of power in addition to the criminal law power can have two aspects: one criminal and one civil. A provincial court which is seized of the matter may validly apply its own rules of civil procedure unless resort thereto is precluded by federal legislation or the matter is clearly related to a criminal proceeding. This is particularly true of proceedings to review a search warrant or other process issued under federal legislation that is supportable under a head of power other than the criminal law power.

In *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, *supra*, this Court found the *Combines Investigation Act* as a whole supportable under the trade and commerce power as well as the criminal law power. That Act contains provision for searches and seizures pursuant to warrants to search. The sections authorizing the issue of search warrants were found to violate s. 8 of the *Charter* in *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, and were struck down. The proceeding to review the warrant was by way of interlocutory injunction to a judge of the Court of Queen's Bench of Alberta. The appeals were taken and eventually reached this court. The proceedings by way of interlocutory injunction and the appeal were taken in accordance with the procedure applicable to civil proceedings in the Alberta Court of Queen's Bench and Court of Appeal: see

ception des communications privées découle de sa compétence en matière de droit criminel. Une loi ou une règle de procédure albertaine relative aux affaires civiles qui aurait pour effet de régir un appel contre la révision d'une autorisation serait inconstitutionnelle. [Meltzer, aux pp. 1769 et 1770.]

Dans les arrêts *Poje v. A.G. for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516, et *In re Storgoff*, [1945] R.C.S. 526, il y a d'autres exemples de procédures qui sont de nature exclusivement criminelle.

Comme je l'ai mentionné précédemment, une question soulevée en vertu d'une loi fédérale qui peut s'appuyer sur un autre chef de compétence en plus de la compétence en matière de droit criminel peut comporter deux aspects: un criminel et un civil. Un tribunal provincial qui est saisi de la question peut valablement appliquer ses propres règles de procédure civile à moins que le recours à ces règles ne soit interdit par une loi fédérale ou que la question se rapporte clairement à une procédure de nature criminelle. Cela est particulièrement vrai dans le cas de procédures d'examen d'un mandat de perquisition ou d'un autre bref délivré en vertu d'une loi fédérale qui peut s'appuyer sur un chef de compétence autre que la compétence en matière de droit criminel.

Dans l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, précité, notre Cour a conclu que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* dans son ensemble pouvait s'appuyer sur la compétence en matière d'échanges et de commerce ainsi que sur la compétence en matière de droit criminel. Cette loi contient des dispositions en matière de perquisition et de saisie en vertu d'un mandat de perquisition. Les articles qui permettent la délivrance de mandats de perquisition ont été jugés contraires à l'art. 8 de la *Charte* dans l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, et ont été annulés. La procédure d'examen du mandat était par voie d'injonction interlocutoire devant un juge de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. Les appels ont été interjetés et se sont finalement rendus devant notre Cour. Les procédures par voie d'injonction interlocutoire ont été engagées et l'appel a été interjeté conformément à la procédure applicable aux procédures civiles devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta et

(1982), 68 C.C.C. (2d) 356, and (1983), 3 C.C.C. (3d) 497.

Similarly, in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada* (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission), *supra*, the proceeding to quash, on Charter grounds, orders issued under s. 17 of the *Combines Investigation Act* for the attendance of witnesses and production of documents could not have reached this Court but for the provisions of the *Ontario Courts of Justice Act*, 1984, S.O. 1984, c. 11, and the *Ontario Rules of Civil Procedure*.

A motion to review the issuance of a search warrant, like a prerogative proceeding, takes its character from earlier proceedings out of which it arises. In *Storgoff*, *supra*, Kellock J. stated, at pp. 585-86 and 588:

In my opinion, all the members of the Court approach the matter first from the standpoint of the situation with regard to the nature of *certiorari* as it was understood before the *Judicature Acts* were passed, and they determine that its nature depends upon the character of the earlier proceedings to which the proceeding by way of *certiorari* is directed.

In my opinion, all these authorities are based on the view that *habeas corpus*, being procedural, partakes of the nature of the earlier proceeding, as a result of which it has been invoked, and that this view of its nature is not dependent upon anything enacted in England by the *Judicature Acts* but was well recognized long before their enactment.

I have explained above that in my opinion the provision out of which this proceeding arises has both a civil and criminal aspect. The motion for review cannot therefore be characterized as exclusively criminal for the purpose of determining rights of appeal. This is particularly so in view of the fact that no charges have been laid and indeed may not be laid. The main purpose of the application is stated in the Notice of Application as follows:

la Cour d'appel: voir (1982), 68 C.C.C. (2d) 356, et (1983), 3 C.C.C. (3d) 497.

De même, dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada* (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce), précité, la procédure d'annulation, fondée sur la Charte, des ordonnances rendues en vertu de l'art. 17 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* pour la comparution des témoins et la production de documents ne serait pas parvenue devant notre Cour n'eussent été les dispositions de la *Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, L.O. 1984, ch. 11, et les *Règles de procédure civile* de l'Ontario.

Une requête en révision de la délivrance d'un mandat de perquisition, comme une procédure en matière de prérogative, tire son caractère des procédures précédentes dont elle découle. Dans l'arrêt *Storgoff*, précité, le juge Kellock a dit, aux pp. 585, 586 et 588:

[TRADUCTION] À mon avis, tous les membres de la Cour ont commencé par aborder la question du point de vue de la situation relative à la nature du *certiorari* tel qu'il était interprété avant l'adoption des lois sur l'organisation judiciaire, et ils ont déterminé que sa nature dépend du caractère des procédures précédentes que vise la procédure par voie de *certiorari*.

À mon avis, toute cette jurisprudence et cette doctrine sont fondées sur l'opinion selon laquelle l'*habeas corpus*, étant de nature procédurale, tient de la procédure précédente par suite de laquelle il a été invoqué, et que cette perception de sa nature ne dépend pas d'une disposition adoptée en Angleterre dans le cadre des lois sur l'organisation judiciaire mais a été reconnue longtemps avant leur adoption.

J'ai expliqué précédemment qu'à mon avis la disposition dont cette procédure découle comporte à la fois un aspect civil et un aspect criminel. Par conséquent, la requête en révision ne saurait être qualifiée de criminelle exclusivement aux fins de déterminer les droits d'appel. Cela est particulièrement vrai compte tenu du fait qu'aucune accusation n'a été portée et qu'en fait il est possible qu'aucune ne le soit. Le but principal de la requête est énoncé dans l'avis de requête de la manière suivante:

5. The Applicants seek the order for return of the documents and things that were seized from the Applicants and from Thorne Riddell on July 7, 1986 and July 23, 1986, respectively, and all extracts therefrom, on the following grounds . . .

There is nothing therefore in the nature of the application itself to convert the proceeding into an exclusively criminal proceeding.

Finally, I am concerned that, contrary to the views expressed by my colleague, the appellants and others in the same position will find themselves without a remedy. If the matter should proceed to trial (assuming charges are laid), it is doubtful that the trial judge would have jurisdiction to set aside an order of a superior court judge. In New Brunswick, the trial would be before a provincial court judge. The applicant would be faced with this Court's decision in *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594, which precludes a collateral attack on an order made by a court having jurisdiction to make it. The application of this principle to an attempt to review a search warrant at trial is illustrated by the case of *R. v. Komadowski* (1986), 27 C.C.C. (3d) 319 (leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied, [1986] 1 S.C.R. x). O'Sullivan J.A. stated, at p. 325:

Since the search was conducted under a search warrant, which is valid on its face and which has not been quashed or set aside in a proceeding directly attacking it, the search warrant should be upheld.

He dismissed an appeal from the trial judge who refused to reject evidence obtained as a result of the execution of a search warrant which was attacked at trial by the appellant.

Although *Wilson*, *supra*, may have no application where the attack on a previous order is based on *Charter* grounds, it presents grave difficulties for an applicant who seeks to attack a search warrant on traditional grounds for the first time at trial. Apart from *Wilson*, it has been suggested that where the purpose of the motion is to obtain the property seized and not a rejection of the evidence obtained, the trial judge may not be the

[TRADUCTION] 5. Les requérants cherchent à obtenir une ordonnance visant la remise des documents et des objets qui leur ont été saisis ainsi qu'à Thorne Riddell le 7 juillet 1986 et le 23 juillet 1986 respectivement et tous les extraits de ceux-ci, pour les motifs suivants: . . .

Par conséquent, il n'y a rien dans la nature de la demande elle-même qui permette de la transformer en une procédure exclusivement criminelle.

Enfin, je suis préoccupé par le fait que, contrairement aux opinions exprimées par mon collègue, les appelants et les autres personnes dans la même situation vont se retrouver sans recours. Si un tribunal devait être saisi de l'affaire (à supposer que des accusations soient portées), il n'est pas certain que le juge du procès serait compétent pour annuler l'ordonnance d'un juge d'une cour supérieure. Au Nouveau-Brunswick, le procès serait tenu devant un juge de la Cour provinciale. Le requérant serait confronté à l'arrêt de notre Cour *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594, qui empêche la contestation indirecte d'une ordonnance rendue par un tribunal compétent. L'application de ce principe à une tentative de révision d'un mandat de perquisition au procès est illustrée par l'arrêt *R. v. Komadowski* (1986), 27 C.C.C. (3d) 319 (autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée, [1986] 1 R.C.S. x). À la p. 325, le juge O'Sullivan dit:

[TRADUCTION] Étant donné que la perquisition a été effectuée en vertu d'un mandat qui est valide à première vue et qui n'a pas été annulé ou écarté dans une procédure où on le contestait directement, ce mandat de perquisition devrait être maintenu.

Il a rejeté un appel contre la décision du juge du procès qui avait refusé de rejeter les éléments de preuve obtenus par suite de l'exécution d'un mandat de perquisition contesté au procès par l'appellant.

Bien que l'arrêt *Wilson*, précité, soit susceptible de ne pas s'appliquer lorsque la contestation d'une ordonnance précédente est fondée sur des moyens relevant de la *Charte*, il pose de graves problèmes au requérant qui cherche à contester un mandat de perquisition pour des motifs classiques pour la première fois au procès. Indépendamment de l'arrêt *Wilson*, on a dit que lorsque la requête a pour but d'obtenir la remise des biens saisis et non le

appropriate forum. See *Re Zevallos and The Queen* (1987), 37 C.C.C. (3d) 79, at pp. 86-87.

Furthermore, if ss. 490(7), (10) and (17) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, have any application to a seizure under the *Income Tax Act*, they have no application where it is alleged that the search is unlawful and it is sought to prevent or terminate the search.

On the other hand, if the matter does not go to trial, I fail to see how an action for damages could be pursued grounded on conduct of the authorities pursuant to an order of the superior court which had not been set aside.

I would therefore allow the appeal and remit the matter to the Court of Appeal to hear the appeal on its merits.

Appeal dismissed, L'HEUREUX-DUBÉ, SOPINKA and McLACHLIN JJ. dissenting.

Solicitors for the appellants: Phillips & Vineberg, Montréal.

Solicitor for the respondents: John C. Tait, Ottawa.

rejet des éléments de preuve obtenus, il est possible que le juge du procès ne constitue pas le tribunal approprié. Voir *Re Zevallos and The Queen* (1987), 37 C.C.C. (3d) 79, aux pp. 86 et 87.

^a En outre, si les par. 490(7), (10) et (17) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, s'appliquent à une saisie effectuée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ils ne s'appliquent pas lorsqu'on allègue que la perquisition est illégale et qu'on cherche à l'empêcher ou à y mettre fin.

^b Par ailleurs, si l'affaire ne fait pas l'objet d'un procès, je ne vois pas de quelle manière il serait possible d'engager une action en dommages-intérêts fondée sur la conduite des autorités qui ont agi conformément à une ordonnance de la cour supérieure qui n'avait pas été annulée.

^c Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer l'affaire devant la Cour d'appel pour qu'elle entende l'appel sur le fond.

^d *Pourvoi rejeté, les juges L'HEUREUX-DUBÉ, SOPINKA et McLACHLIN sont dissidents.*

^e *Procureurs des appelants: Phillips & Vineberg, Montréal.*

Procureur des intimés: John C. Tait, Ottawa.