

T-1874-76

T-1874-76

In re Writ of Assistance and in re Narcotic Control Act

Trial Division, Mahoney J.—Ottawa, June 8, 1976.

Crown—Practice—Motion under Rule 324 for issue of writ of assistance to “W”, a member of the RCMP—Supporting affidavit required—Application adjourned pending filing of material—Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 10(3)—Federal Court Act, s. 64(2) and Rules 319, 324—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2—Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, s. 17(3).

The Minister of National Health and Welfare applied *ex parte* under section 10(3) of the *Narcotic Control Act* for the issue of a writ of assistance to one *W*, a member of the RCMP. The motion, presented pursuant to Rule 324, was in writing, without appearance, and without supporting affidavit.

Held, the application is adjourned *sine die* with leave to applicant to file additional supporting material and to present oral argument. The Court refused to deal with the matter pending the filing of a supporting affidavit. The application which section 10(3) of the *Narcotic Control Act* authorizes must, by virtue of Rule 319(1), be a motion, and, by Rule 319(2), must be supported by affidavit. Section 10(3), standing alone, appears to support the prevailing practice; there is nothing to be proved by affidavit, and all the Minister need do is name the person, and the Court must issue the writ. However, it is apparent from subsections (1) to (4) of section 10 that Parliament intended that the powers of search and seizure granted by such a writ be exercised only by a “peace officer”. If this is correct, there are two problems to be resolved before this application can be disposed of. (1) Is an appointment under section 17(3) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* what creates a “peace officer”, and, if not, what does? (2) Is *W* a “peace officer”, for that purpose? There is no evidence that *W* has been so appointed, if this is what is necessary, and the Court is not prepared to deal with these questions under Rule 324, but requires an appearance and *vive voce* argument.

APPLICATION *ex parte*.

SOLICITOR:

Deputy Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.: The Minister of National Health and Welfare applied, *ex parte*, pursuant to section

In re un mandat de main-forte et in re la Loi sur les stupéfiants

Division de première instance, le juge Mahoney—Ottawa, le 8 juin 1976.

Couronne—Pratique—Requête en vertu de la Règle 324 pour la délivrance à «W», agent de la GRC d'un mandat de main-forte—Nécessité d'un affidavit à l'appui—Requête ajournée en attendant le dépôt de documents—Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, c. N-1, art. 10(3)—Loi sur la Cour fédérale, art. 64(2) et Règles 319 et 324—Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 2—Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c. R-9, art. 17(3).

Le ministre de la Santé et du Bien-être social a présenté une demande *ex parte* conformément à l'article 10(3) de la *Loi sur les stupéfiants* pour la délivrance d'un mandat de main-forte à un certain *W*, agent de la GRC. La requête a été présentée par écrit, sans comparution personnelle, conformément à la Règle 324, sans aucun affidavit à l'appui.

Arrêt: la demande est ajournée *sine die* et le requérant est autorisé à fournir des renseignements supplémentaires à l'appui de la demande et à présenter une plaidoirie orale. La Cour a refusé d'examiner l'affaire avant le dépôt d'un affidavit. La demande autorisée par l'article 10(3) de la *Loi sur les stupéfiants* doit être présentée sous forme de requête conformément à la Règle 319(1) et appuyée par un affidavit conformément à la Règle 319(2). L'article 10(3), pris isolément, semblerait appuyer la pratique suivie; il n'y a rien à prouver par affidavit et il suffit au Ministre de désigner la personne à qui le mandat doit être délivré et la Cour doit le délivrer. Cependant, il ressort des paragraphes (1) et (4) de l'article 10 que le Parlement a voulu que seul un «agent de la paix» exerce le droit de perquisition et de saisie accordé par un mandat de main-forte. Si cela est exact, il reste alors deux problèmes à résoudre avant de pouvoir juger cette demande. (1) Une nomination conformément à l'article 17(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère-t-elle la qualité d'«agent de la paix», et, sinon, qu'en est-il? (2) *W* est-il un «agent de la paix» à cette fin? Rien ne prouve que *W* a été nommé agent de la paix, si telle est la condition nécessaire et la Cour n'est pas prête à examiner ces questions conformément à la Règle 324, mais elle exige une comparution personnelle et une plaidoirie de vive voix.

DEMANDE *ex parte*.

PROCUREUR:

Le sous-procureur général du Canada.

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

LE JUGE MAHONEY: Le ministre de la Santé et du Bien-être social a présenté une demande *ex*

10(3) of the *Narcotic Control Act*¹ for the issue of a writ of assistance to one *W*. The motion was presented in writing, without appearance, pursuant to Rule 324. There was no affidavit filed in support of the application although the application itself did identify *W* as a member of the Royal Canadian Mounted Police engaged in the enforcement of the *Narcotic Control Act*. I refused to deal with the application pending the filing of a supporting affidavit.

Section 10(3) of the Act provides:

10. (3) A judge of the Federal Court of Canada shall, upon application by the Minister, issue a writ of assistance authorizing and empowering the person named therein, aided and assisted by such person as the person named therein may require, at any time, to enter any dwelling-house and search for narcotics.

The relevant paragraphs of Rule 319 are:

(1) Where any application is authorized to be made to the Court, a judge or a prothonotary, it shall be made by motion.

(2) A motion shall be supported by affidavit as to all the facts on which the motion is based that do not appear from the record, which affidavit shall be filed; . . .

I must admit that my initial rejection of the application was reactive rather than considered. The application which section 10(3) of the Act authorizes must, by virtue of Rule 319(1), be a motion and, by Rule 319(2), must be supported by an affidavit. Subsequently, counsel for the Minister sought, and obtained, a private meeting with me. He pointed out that the procedure, which I had rejected, had been followed for a considerable time and he asked me to reconsider my rejection while indicating a willingness to adopt a different procedure should it be the Court's considered wish.

The Chief Justice of this Court, then President of the Exchequer Court of Canada, held with reference to applications for writs of assistance under another statute²:

. . . I have come to the conclusion that there is a duty upon a judge of the Exchequer Court, upon receipt of an application from the Attorney General of Canada under section 143 of the *Customs Act* for the issuance of a Writ of Assistance, to issue

¹ R.S.C. 1970, c. N-1 as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.) c. 10, s. 64(2).

² *In re Writs of Assistance* [1965] 2 Ex.C.R. 645 at page 651.

parte conformément à l'article 10(3) de la *Loi sur les stupéfiants*¹ pour la délivrance d'un mandat de main-forte à un certain *W*. La requête a été présentée par écrit, sans comparution personnelle, conformément à la Règle 324. Il n'a été déposé aucun affidavit à l'appui de la demande bien que celle-ci reconnaissait *W* comme un membre de la Gendarmerie royale du Canada chargé de l'exécution de la *Loi sur les stupéfiants*. J'ai refusé d'examiner la demande avant le dépôt d'un affidavit.

L'article 10(3) de la Loi dispose:

10. (3) Un juge de la Cour fédérale du Canada doit, à la demande du Ministre, délivrer un mandat de main-forte autorisant et habilitant la personne qui y est nommée, aidée et assistée de tel individu que la personne y nommée peut requérir, à entrer à toute heure dans une maison d'habitation quelconque pour découvrir des stupéfiants.

Voici les paragraphes pertinents de la Règle 319:

(1) Lorsqu'il est permis de faire une demande à la Cour, à un juge ou un protonotaire, la demande doit être faite par voie de requête.

(2) Une requête doit être appuyée par un affidavit certifiant tous les faits sur lesquels se fonde la requête sauf ceux qui ressortent du dossier; cet affidavit doit être déposé, . . .

Je dois reconnaître que mon rejet initial de la demande a été instinctif plutôt que motivé. La demande autorisée par l'article 10(3) de la Loi doit se présenter sous forme de requête conformément à la Règle 319(1) et elle doit être appuyée par un affidavit conformément à la Règle 319(2). Par la suite, l'avocat du Ministre m'a demandé une entrevue personnelle et il l'a obtenue. Il a fait remarquer que la procédure que j'ai rejetée est suivie depuis longtemps et il m'a demandé de réexaminer mon rejet tout en se montrant prêt à adopter une procédure différente si la Cour le souhaitait.

Le juge en chef de la Cour fédérale, alors président de la Cour de l'Échiquier du Canada, a statué relativement aux demandes de mandat de main-forte présentées conformément à une autre loi²:

[TRANSDUCTION] . . . j'en ai conclu qu'un juge de la Cour de l'Échiquier, auquel le procureur général du Canada demande conformément à l'article 143 de la *Loi sur les douanes* de délivrer un mandat de main-forte, doit le délivrer conformé-

¹ S.R.C. 1970, c. N-1, modifié par S.R.C. 1970 (2^e Supp.) c. 10, art. 64(2).

² *In re mandats de main-forte* [1965] 2 R.C.É. 645, à la page 651.

the Writ of Assistance in accordance with the application conditioned only upon his satisfying himself that the person named in the application is an "officer".

There is a distinction between the pertinent provision of the *Customs Act*³ (and that of the *Excise Act*⁴) on the one hand, and the *Narcotic Control Act* (and the *Food and Drug Act*⁵) on the other. The pertinent section of the *Customs Act* contains within itself the requirement that the person to whom the writ issues be an "officer" which, by definition, is "a person employed in the administration or enforcement" of the Act including "any member of the Royal Canadian Mounted Police". Thus the practice, in applications for writs of assistance under the *Customs Act*, is that an affidavit be filed proving that the person named in the application is an "officer" within the meaning of that Act. The practice under the *Excise Act* is identical.

Section 10(3) of the *Narcotic Control Act*, standing by itself, would appear to support the prevailing practice; there is simply nothing to prove by affidavit. If the Minister chooses to apply for a writ of assistance, all that is needed is that he name a person to whom the writ is to issue and the Court must issue it. However, it is apparent from subsections (1) and (4) of section 10 that Parliament intended that the powers of search and seizure granted by a writ of assistance be exercised only by a "peace officer".

The Act does not itself define "peace officer" nor does it adopt the definition of that term in any other statute. Without reciting the definition there, it is manifest that that term as used in the *Criminal Code*⁶ embraces classes of persons, e.g., mayors, reeves, prison guards, for whom the Minister's right to demand a writ of assistance ought not be conceded by anyone purporting to act in a judicial capacity without an explicit direction of Parliament. At common law, the term "peace officer" appears to embrace that class of public functionary whose authority permits him to arrest

ment à la demande, à condition de s'être assuré que la personne désignée dans la demande est un «préposé».

a Il y a une distinction entre la disposition pertinente de la *Loi sur les douanes*³ (et celle de la *Loi sur l'accise*⁴) d'une part, et la *Loi sur les stupéfiants* (et la *Loi des aliments et drogues*⁵) d'autre part. L'article pertinent de la *Loi sur les douanes* exige que la personne à laquelle est délivré le bref soit un «préposé» qui est par définition «une personne employée pour l'application ou l'exécution» de la Loi et comprend un «membre de la Gendarmerie royale du Canada». Ainsi en ce qui concerne les mandats de main-forte demandés en vertu de la *Loi sur les douanes*, il est usuel de déposer un affidavit prouvant que la personne désignée dans la demande est un «préposé» au sens de cette loi. La pratique est la même pour la *Loi sur l'accise*.

d

L'article 10(3) de la *Loi sur les stupéfiants*, pris isolément, semblerait appuyer la pratique suivie; il n'y a rien à prouver par affidavit. Si le Ministre décide de demander un mandat de main-forte, il lui suffit de désigner la personne à qui le mandat doit être délivré et la Cour doit le délivrer. Cependant, il ressort des paragraphes (1) et (4) de l'article 10 que le Parlement a voulu que seul un «agent de la paix» exerce le droit de perquisition et de saisie accordé par un mandat de main-forte.

g La Loi ne définit pas elle-même l'expression «agent de la paix» et n'adopte pas non plus une définition de cette expression tirée d'une autre loi. Sans énoncer ici la définition, il est manifeste que ce terme, tel qu'il est utilisé dans le *Code criminel*⁶, comprend des catégories de personnes, comme par exemple les maires, les reeves, les gardiens de prison, auxquelles nulle personne censée agir à titre judiciaire ne devrait accorder le pouvoir qu'a le Ministre d'exiger la délivrance d'un mandat de main-forte sans une directive explicite du Parlement. En *common law*, l'expression «agent

³ R.S.C. 1970, c. C-40, s. 145.

⁴ R.S.C. 1970, c. E-12, s. 78.

⁵ R.S.C. 1970, c. F-27, s. 37(3) and 45.

⁶ R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2 as amended by S.C. 1972, c. 13, s. 2.

³ S.R.C. 1970, c. C-40, art. 145.

⁴ S.R.C. 1970, c. E-12, art. 78.

⁵ S.R.C. 1970, c. F-27, art. 37(3) et 45.

⁶ S.R.C. 1970, c. C-34, art. 2, modifié par S.C. 1972, c. 13, art. 2.

without warrant⁷. Again, the most explicit Parliamentary direction would be welcome if it was the intention that the Minister may demand, of this Court, a writ of assistance to issue not only to a constable but to a justice of the peace, coroner, sheriff or watchman appointed pursuant to the Statute of Winchester⁸ or his assistant. It strikes me that the term “peace officer”, as used in section 10 of the *Narcotic Control Act* must have been intended by Parliament to be somewhat narrower than that comprehended by the common law or adopted by the *Criminal Code*.

Be that as it may, any other definition of “peace officer” has, in so far as members of the RCMP are concerned, been supplanted by a power of appointment vested in the Commissioner. Section 17 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*⁹, provides in part:

(3) Every officer, and every person appointed by the Commissioner under this Act to be a peace officer, is a peace officer in every part of Canada and has all the powers, authority, protection and privileges that a peace officer has by law.

By definition “officer” means a commissioned officer of the force, holding the rank of Sub-Inspector through Commissioner. It is apparent that not every member of the RCMP is necessarily a peace officer; the officers are, and so are other persons appointed by the Commissioner¹⁰, who, it seems, need not necessarily be members of the force.

This Court’s obligation in dealing with such an application, albeit extremely limited in scope, is very real:

Having regard to the extraordinarily wide powers which are conferred by statute upon the holder of a Writ of Assistance and to the fact that, by statute, such a writ, once issued, continues in effect during the whole of the career of the officer to whom it is issued, it is of some importance to consider with

⁷ *Commentaries on the Laws of England*, William Blackstone, Esq., Book I, Ch. 9; Book IV, Ch. 21.

⁸ 13 Edw. I (1285), c. 6.

⁹ R.S.C. 1970, c. R-9.

¹⁰ Section 17(4) extends the rights etc. of a customs and excise officer to every member who is appointed a peace officer by the Commissioner while 17(3) contemplates him appointing a person, not a member, to be a peace officer. The emphasis is mine.

de la paix» semble recouvrir cette catégorie de fonctionnaires publics autorisés par leurs fonctions à pratiquer une arrestation sans mandat⁷. Je le répète, une directive sans ambiguïté du Parlement serait bienvenue si le législateur entend que le Ministre puisse réclamer à la Cour fédérale la délivrance d’un mandat de main-forte non seulement à un agent de police mais aussi à un juge de paix, à un coroner, à un shérif ou à un gardien nommé conformément au Statut de Winchester⁸ ou à son adjoint. J’estime que le Parlement a voulu donner à l’expression «agent de la paix» utilisée dans l’article 10 de la *Loi sur les stupéfiants* un sens plus étroit que celui donné en *common law* ou celui adopté par le *Code criminel*.

Quoi qu’il en soit, en ce qui concerne les membres de la GRC, le pouvoir de nomination attribué au Commissaire se substitue à toute autre définition de l’expression «agent de la paix». L’article 17 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*⁹ prévoit notamment que:

(3) Tout officier ainsi que toute personne nommée par le Commissaire aux termes de la présente loi pour être agent de la paix sont des agents de la paix dans toute partie du Canada et jouissent de tous les pouvoirs, de toute l’autorité, de toute la protection et de tous les privilèges que les lois accordent à un agent de la paix.

Par définition, «officier» signifie un agent de police mandaté, du sous-inspecteur au commissaire. Il est évident que tout membre de la GRC n’est pas nécessairement un agent de la paix; les officiers le sont ainsi que d’autres personnes nommées par le Commissaire¹⁰ qui, semble-t-il, n’appartiennent pas nécessairement à la Gendarmerie royale.

L’obligation qui pèse sur la Cour fédérale lorsqu’elle examine une telle demande, est réelle bien que très limitée dans sa portée:

[TRADUCTION] Eu égard au pouvoir très large que la loi confère au détenteur d’un mandat de main-forte et eu égard au fait qu’un tel mandat, une fois délivré, reste en vigueur pendant toute la carrière de l’officier auquel il est délivré, il est important d’examiner avec soin les circonstances dans lesquelles un

⁷ *Commentaries on the Laws of England*, William Blackstone, livre I, ch. 9; livre IV, ch. 21.

⁸ 13 Edw. I (1285), c. 6.

⁹ S.R.C. 1970, c. R-9.

¹⁰ L’article 17(4) accorde les droits etc. d’un préposé de la douane et de l’accise à tout membre nommé agent de la paix par le Commissaire alors que l’article 17(3) prévoit qu’il peut nommer agent de la paix une personne, et non pas un membre. C’est moi qui souligne.

care the circumstances in which one of these writs should be issued and the form which the writ should take.¹¹

The form of the writ sought is not in issue here.

If I am right in holding that the issue of a writ of assistance under section 10(3) of the *Narcotic Control Act* must be to a peace officer, then there are two problems to be resolved before this application can be disposed of. The first is whether an appointment under section 17(3) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* is what creates a peace officer for purposes of section 10(3) of the *Narcotic Control Act*, and if not, what does? Once that definition is established the remaining, and narrow, question is whether *W* is a "peace officer" for that purpose. I have no evidence that he has been so appointed by the Commissioner, if that is what is necessary.

I am not prepared to deal with these questions under Rule 324. I will require an appearance and *viva voce* argument. The identical considerations apply to the concurrent application under the *Food and Drug Act*, with respect to the same RCMP member (Court No. T-1875-76) and the same order will go.

ORDER

The application is adjourned *sine die* with leave to the applicant to file additional material in its support and to present oral argument at a date to be arranged through the Registry, during Long Vacation or otherwise.

¹¹ *In re Writs of Assistance* [1965] 2 Ex.C.R. 645 at page 647.

tel mandat doit être délivré et la forme que celui-ci doit prendre.¹¹

Ici la forme du mandat n'est pas contestée.

^a Si j'ai raison de prétendre qu'un mandat de main-forte délivré conformément à l'article 10(3) de la *Loi sur les stupéfiants* doit être délivré à un agent de la paix, il reste alors deux problèmes à résoudre avant de pouvoir juger cette demande. En premier lieu, il faut se demander si une nomination conformément à l'article 17(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère la qualité d'agent de la paix aux fins de l'article 10(3) de la *Loi sur les stupéfiants* et dans la négative, il faut déterminer ce qui confère cette qualité. Cette définition établie, il reste à savoir si *W* est un «agent de la paix» à cette fin. Rien ne me prouve qu'il a été nommé agent de la paix par le Commissaire, si telle est la condition nécessaire.

^d Je ne suis pas prêt à examiner ces questions conformément à la Règle 324. J'exige une comparution personnelle et une plaidoirie de vive voix. Les mêmes remarques s'appliquent à la demande concurrente présentée en vertu de la *Loi des aliments et drogues* en ce qui concerne le même membre de la GRC (N° du greffe: T-1875-76) et l'ordonnance sera la même.

ORDONNANCE

^f La demande est ajournée *sine die* et le requérant est autorisé à fournir des renseignements supplémentaires à l'appui et à présenter une plaidoirie orale à une date convenue avec le greffe, soit pendant les grandes vacances ou à une autre date.

¹¹ *In re mandats de main-forte* [1965] 2 R.C.É. 645, à la page 647.