

T-9628-82

T-9628-82

Bertram S. Miller Ltd. (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Dubé J.—Moncton, New Brunswick, April 2, 3, 4; Ottawa, May 7, 1985.

Constitutional law — Charter of Rights — Search or seizure — Warrantless detention and destruction, under Plant Quarantine Act, of imported trees — Trees infested by insect larvae — Warrant easily obtainable but not required by statute — Applying Supreme Court of Canada decision in Hunter v. Southam Inc. and relevant case law, seizure unreasonable under Charter s. 8 and destruction unlawful — S. 6(1)(a) of Act inoperative to extent of inconsistency with Charter s. 8 — Damages awarded — Plant Quarantine Act, R.S.C. 1970, c. P-13, ss. 3(1),(2), 6(1)(a), 9(1),(2),(4) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 8, 24(1), 52(1) — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, ss. 1(a), 2(e) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 443.

Agriculture — Warrantless search and seizure — Detention and destruction of imported trees under Plant Quarantine Act — Trees infested by insect larvae — Warrant not required by statute but easily obtainable — Applying Supreme Court of Canada decision in Hunter v. Southam Inc. and relevant case law, seizure unreasonable under Charter s. 8 and destruction unlawful — S. 6(1)(a) of Act inoperative to extent of inconsistency with Charter s. 8 — Damages awarded — Plant Quarantine Act, R.S.C. 1970, c. P-13, ss. 3(1),(2), 6(1)(a), 9(1),(2),(4) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 8, 24(1), 52(1).

Inspectors of the Federal Department of Agriculture found a shipment of trees imported by the plaintiff to be infested by Gypsy Moth larvae and immediately ordered their detention. The next day, after positive identification of the larvae, the inspectors ordered the trees destroyed. The plaintiff did not comply with the order immediately but tried to save the trees by spraying. The trees were finally destroyed, five days after their arrival. The inspectors acted in accordance with the *Plant Quarantine Act* and Regulations throughout.

The plaintiff initiated this action in damages, arguing that the inspectors acted contrary to natural justice in refusing to hear its case, in refusing to have the trees inspected by independent experts, and in destroying the evidence. The plaintiff also invokes paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, but the main allegation is that the seizure was unreasonable, violating section 8 of the Charter.

Bertram S. Miller Ltd. (demanderesse)

c.

a La Reine (défenderesse)

Division de première instance, juge Dubé—Moncton (Nouveau-Brunswick), 2, 3, 4 avril; Ottawa, 7 mai 1985.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies — Arbres importés retenus et détruits sans mandat en vertu de la Loi sur la quarantaine des plantes — Arbres infestés de larves — Il était facile d'obtenir un mandat mais la Loi n'oblige pas à le faire — Si on applique l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans Hunter c. Southam Inc. et la jurisprudence pertinente, la saisie est abusive au sens de l'art. 8 de la Charte et la destruction est illégale — L'art. 6(1)a) de la Loi est inopérant dans la mesure où il est incompatible avec l'art. 8 de la Charte — Dommages-intérêts alloués — Loi sur la quarantaine des plantes, S.R.C. 1970, chap. P-13, art. 3(1),(2), 6(1)a), 9(1),(2),(4) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 8, 24(1), 52(1) — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1a), 2e) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 443.

Agriculture — Perquisition et saisie effectuées sans mandat — Arbres importés retenus et détruits en vertu de la Loi sur la quarantaine des plantes — Arbres infestés de larves — Mandat non obligatoire mais facile à obtenir — Si on applique l'arrêt de la Cour suprême Hunter c. Southam Inc. et la jurisprudence pertinente, la saisie est abusive au sens de l'art. 8 de la Charte et la destruction est illégale — L'art. 6(1)a) est inopérant dans la mesure où il est incompatible avec l'art. 8 de la Charte — Dommages-intérêts alloués — Loi sur la quarantaine des plantes, S.R.C. 1970, chap. P-13, art. 3(1),(2), 6(1)a), 9(1),(2),(4) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 8, 24(1), 52(1).

Des inspecteurs du ministère fédéral de l'Agriculture ont constaté qu'un chargement d'arbres importés par la demanderesse était infesté de larves de spongieuses et ont immédiatement ordonné leur rétention. Le lendemain, après que les larves eurent été dûment identifiées, les inspecteurs ont ordonné la destruction des arbres. La demanderesse n'a pas immédiatement obtempéré mais elle a essayé de sauver les arbres en les vaporisant. Les arbres ont finalement été détruits, cinq jours après leur arrivée. Les inspecteurs ont toujours agi conformément à la *Loi sur la quarantaine des plantes* et au Règlement.

La demanderesse a intenté la présente action en dommages-intérêts, soutenant que les inspecteurs ont violé les règles de la justice naturelle en refusant d'entendre sa version des faits et de permettre que les arbres soient inspectés par des experts indépendants, et en détruisant les éléments de preuve. Elle invoque également les alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, mais elle allègue principalement que la saisie était abusive et en violation de l'article 8 de la Charte.

Held, the action should be allowed.

The evidence reveals that the inspectors heard the plaintiff's arguments but came to the conclusion that the trees had to be destroyed. The *Plant Quarantine Act* grants sweeping powers to the inspectors with respect to search and seizure, detention, confiscation and destruction of plants, but nowhere does it require their obtaining a warrant to exercise such draconian powers.

A review of the recent search and seizure case law, and especially the Supreme Court of Canada decision in *Hunter v. Southam Inc.*, establishes clearly that prior authorization, usually in the form of a valid warrant, is a pre-requisite for a valid search and seizure both at common law and under most statutes, unless it is "unfeasible" to obtain that prior authorization. In the case at bar, the inspectors had all the time needed to procure a warrant.

It is also established that authorization has to be obtained from impartial and detached arbiters, not, as in the case at bar, from the persons executing the orders. Shortly before the *Southam* case, the Federal Court of Appeal declared in *Minister of National Revenue v. Kruger Inc.* that "save in exceptional cases, a statute authorizing searches without warrants may be considered as offending section 8" of the Charter. Border searches may be considered as such "special cases". But here, there were no exceptional circumstances.

In the present case, the inspectors did not trespass on their first visit to the nursery, as they had been impliedly invited there. However, in the interval between the discovery of the larvae and the actual destruction of the trees, an assessment could have been made by an impartial arbiter as to whether or not to seize and destroy the trees, had the Act so prescribed.

The warrantless search powers conferred by paragraph 6(1)(a) of the Act are not necessarily unreasonable and they do not ineluctably collide with section 8 of the Charter. There may be circumstances where obtaining a warrant would be unfeasible. However, paragraph 6(1)(a) is inoperative to the extent of its inconsistency with section 8, such as in the present case where it has not been established that the obtaining of such a warrant was unfeasible or even impracticable. In the result, the destruction of the plaintiff's property was unlawful and his right to be secure against unreasonable search or seizure was denied. The plaintiff will therefore be compensated for his damages.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Hunter et al. v. Southam Inc., [1984] 2 S.C.R. 145; 11 D.L.R. (4th) 641; 55 N.R. 241; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 84 DTC 6467; 14 C.C.C. (3d) 97; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; *Minister of National Revenue, Canada, et al. v. Kruger Inc., et al.*, [1984] 2 F.C. 535; 55 N.R. 255 (C.A.); *R. v. Rao* (1984), 4 O.A.C. 162; 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1; *Her Majesty The Queen and Brian Eric Belliveau and Claude Cecil Losier*, judgment dated February 25, 1985, New

Jugement: l'action devrait être accueillie.

Il ressort de la preuve que les inspecteurs ont entendu les arguments de la demanderesse mais qu'ils sont venus à la conclusion que les arbres devaient être détruits. La *Loi sur la quarantaine des plantes* confère aux inspecteurs des pouvoirs étendus en matière de fouille, de perquisition ou de saisie, de retenue, de confiscation et de destruction de plantes, mais elle ne contient aucune disposition portant qu'un inspecteur doit obtenir un mandat avant d'exercer ces pouvoirs draconiens.

Un examen de la jurisprudence récente concernant les fouilles, les perquisitions ou les saisies, et en particulier l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, démontre clairement qu'une autorisation préalable, qui prend habituellement la forme d'un mandat valide, est la condition préalable d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie valides sous le régime de la *common law* et de la plupart des lois, à moins qu'il soit «impossible» d'obtenir une telle autorisation. En l'espèce, les inspecteurs avaient tout le temps nécessaire pour obtenir un mandat.

Il est également établi que l'autorisation doit provenir d'arbitres impartiaux et objectifs et non, comme en l'espèce, de personnes qui exécutaient les ordres. Peu avant l'affaire *Southam*, la Cour d'appel fédérale a déclaré dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Kruger Inc.* qu'il est possible, sauf dans des cas exceptionnels, de considérer qu'une loi autorisant des fouilles ou des perquisitions sans mandat contrevient à l'article 8 de la Charte. Les fouilles effectuées aux frontières peuvent être considérées comme des «cas spéciaux». Mais en l'espèce, il n'existait pas de circonstances exceptionnelles.

Dans la présente affaire, les inspecteurs ne sont pas entrés sans autorisation à la pépinière lors de leur première visite car ils y avaient été invités implicitement. Toutefois, entre le moment de la découverte des larves et la destruction des arbres, un arbitre impartial aurait pu apprécier s'il y avait lieu ou non de saisir et de détruire les arbres, si c'est ce que la Loi avait prescrit.

Les pouvoirs de fouille et de perquisition sans mandat conférés par l'alinéa 6(1)a) de la Loi ne sont pas nécessairement abusifs et ils n'entrent pas inévitablement en conflit avec l'article 8 de la Charte. Il peut exister des circonstances où il serait impossible d'obtenir un mandat. L'alinéa 6(1)a) est toutefois inopérant dans la mesure où il est incompatible avec l'article 8, comme dans le cas présent où il n'a pas été démontré qu'il était impossible d'obtenir un tel mandat. Par conséquent, la destruction des biens de la demanderesse était illégale et son droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives a été violé. La demanderesse sera donc indemnisée du préjudice qu'elle a subi.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Hunter et autres c. Southam Inc., [1984] 2 R.C.S. 145; 11 D.L.R. (4th) 641; 55 N.R. 241; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 84 DTC 6467; 14 C.C.C. (3d) 97; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; *Ministre du Revenu national du Canada, et autres c. Kruger Inc., et autres*, [1984] 2 C.F. 535; 55 N.R. 255 (C.A.); *R. v. Rao* (1984), 4 O.A.C. 162; 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1; *Her Majesty The Queen and Brian Eric Belliveau and Claude Cecil Losier*, jugement en date du 25 février

Brunswick Court of Queen's Bench, F/CR/11/84, not yet reported.

REFERRED TO:

United States v Ramsey, 52 L. Ed. 2d 617 (S.C. 1977); *a* *R. v. Jordan* (1984), 11 C.C.C. (3d) 565 (B.C.C.A.); *R. v. Simmons* (1984), 45 O.R. (2d) 609; 7 D.L.R. (4th) 719; 39 C.R. (3d) 223; 11 C.C.C. (3d) 193 (C.A.).

COUNSEL:

Mark M. Yeoman, Q.C. for plaintiff.
A. R. Pringle for defendant.

SOLICITORS:

Yeoman, Savoie, LeBlanc & Assoc., Moncton, New Brunswick for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DUBÉ J.: This action in damages is launched by a New Brunswick company which operates a nursery business dealing in ornamental trees and shrubs at the Village of St. Martins, in the County of Saint John, N.B.

The damages in issue result from the detention and destruction of a shipment of trees by inspectors of the Federal Department of Agriculture on May 25, 1982. The trees in question had been imported by the plaintiff from the United States. It was found by the inspectors that the trees were infested by insect larvae which were identified as Gypsy Moths.

The evidence establishes that Donald Miller, a graduate in agricultural science and vice-president of the plaintiff company, who personally operates the nursery, applied for an import permit at the Department's Saint John office earlier in May. The permit, issued on May 13, 1982, shows the delivery point for inspection to be St. Martins, N.B. (As customary for such shipments and for the convenience of both the importer and the Department, the inspection was not carried out at the border but on the premises of the importer.) On that date the inspector present at the Saint John office cautioned Donald Miller to beware of Gypsy Moths which caused a serious problem in

1985, Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, F/CR/11/84, encore inédit.

DÉCISIONS CITÉES:

United States v Ramsey, 52 L. Ed. 2d 617 (S.C. 1977); *R. v. Jordan* (1984), 11 C.C.C. (3d) 565 (C.A.C.-B.); *R. v. Simmons* (1984), 45 O.R. (2d) 609; 7 D.L.R. (4th) 719; 39 C.R. (3d) 223; 11 C.C.C. (3d) 193 (C.A.).

AVOCATS:

Mark M. Yeoman, c.r. pour la demanderesse.
A. R. Pringle pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Yeoman, Savoie, LeBlanc & Assoc., Moncton (Nouveau-Brunswick), pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit en l'espèce d'une action en dommages-intérêts intentée par une compagnie du Nouveau-Brunswick qui exploite une pépinière faisant le commerce d'arbres et d'arbustes ornementaux, au village de St. Martins dans le comté de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick).

Les dommages en cause résultent de la retenue et de la destruction d'un chargement d'arbres par des inspecteurs du ministère fédéral de l'Agriculture, le 25 mai 1982. La demanderesse avait importé ces arbres des États-Unis. Les inspecteurs ont jugé que les arbres étaient infestés de larves d'insectes identifiées comme des spongieuses.

Il ressort de la preuve que Donald Miller, diplômé en agriculture et vice-président de la compagnie demanderesse, s'occupe personnellement de l'exploitation de la pépinière et avait présenté, plus tôt en mai, une demande de permis d'importation au bureau du Ministère à Saint-Jean. Le permis, qui a été délivré le 13 mai 1982, porte que le lieu de livraison aux fins de l'inspection est St. Martins (Nouveau-Brunswick). (Comme c'est la coutume lorsqu'il s'agit d'envois de ce genre et pour des raisons pratiques à la fois pour l'importateur et pour le Ministère, l'inspection a été faite non pas à la frontière, mais dans les locaux de l'importateur.) À la même date, l'inspecteur qui était pré-

the New England states. He was also given a pamphlet titled "The Gypsy Moth, a potential threat to the Maritimes".

Donald Miller admits that before leaving the U.S. nurseries with his shipment he did not thoroughly inspect all the trees. The trees, however, were sprayed against the Gypsy Moth before being placed on board his truck. Shortly after his arrival at St. Martins, he notified the Department in Saint John of his arrival and an inspector came over the same day, May 20, 1982. The inspector observed a quantity of insect larvae on the trees as they were being unloaded. He immediately issued a Notice of Detention pursuant to the *Plant Quarantine Act*¹ and notified the plaintiff not to move the trees until the larvae were identified. On the next day the plaintiff was duly informed that the larvae were Gypsy Moths and that the imported trees would have to be destroyed.

The plaintiff did not carry out the destruction but attempted to solve the problem by further spraying the trees. After the long week-end (Monday was a holiday), during which they discovered that the imported trees had not been burnt, the inspectors proceeded to the Miller home on May 25, 1982. They delivered a fresh Notice of Detention calling for the destruction of the trees by fire, a letter outlining the reasons for the decision, and a copy of the relevant sections of the *Plant Quarantine Act* (the plaintiff had asked earlier for a copy of the Act).

After some discussions where the inspectors rejected the alternative of returning the trees back to the U.S. (too risky), they proceeded to the nursery where New Brunswick forest rangers (acting as agents for the Department) had already started a fire. The imported trees were destroyed forthwith.

I am fully satisfied that the inspectors carried out their duty as they were obligated to do under

¹ R.S.C. 1970, c. P-13.

sent au bureau de Saint-Jean a averti Donald Miller de se méfier des spongieuses qui étaient à l'origine d'un grave problème dans les États de la Nouvelle-Angleterre. Il lui a aussi remis une brochure intitulée «The Gypsy Moth, a potential threat to the Maritimes».

Donald Miller admet qu'avant de quitter les pépinières américaines avec son chargement, il n'a pas examiné à fond tous les arbres. Il a cependant vaporisé un insecticide contre les spongieuses sur les arbres avant de les charger à bord de son camion. Peu après son arrivée à St. Martins, il a avisé le Ministère à Saint-Jean de son retour et un inspecteur s'est présenté le même jour, le 20 mai 1982. À mesure que les arbres étaient déchargés, l'inspecteur a constaté qu'ils étaient infestés de larves d'insectes. Il a immédiatement donné un avis de retenue conformément à la *Loi sur la quarantaine des plantes*¹ et a avisé la demanderesse de ne pas déplacer les arbres tant que les larves n'auraient pas été identifiées. Le lendemain, la demanderesse a été dûment informée que les larves étaient des spongieuses et que les arbres importés devaient être détruits.

La demanderesse n'a pas détruit les arbres, mais a plutôt essayé de résoudre le problème en les vaporisant une nouvelle fois. Après le long week-end (le lundi était jour de congé) pendant lequel ils ont découvert que les arbres importés n'avaient pas été brûlés, les inspecteurs se sont rendus à la demeure de Miller le 25 mai 1982. Ils lui ont remis un nouvel avis de retenue portant que les arbres devaient être brûlés, une lettre indiquant les motifs de leur décision et une copie des articles pertinents de la *Loi sur la quarantaine des plantes* (la demanderesse avait déjà demandé un exemplaire de ladite Loi.)

Après quelques discussions au cours desquelles les inspecteurs ont rejeté la solution consistant à retourner les arbres aux États-Unis (parce que cela était trop risqué), ils se sont rendus à la pépinière où des gardes forestiers du Nouveau-Brunswick (agissant à titre de mandataires du Ministère) avaient déjà allumé un feu. Les arbres importés ont été aussitôt détruits.

Je suis tout à fait convaincu que les inspecteurs se sont acquittés des obligations que leur imposent

¹ S.R.C. 1970, chap. P-13.

the *Plant Quarantine Act* and Regulations. The plaintiff, however, argues that the inspectors acted contrary to natural justice in that they refused to hear the plaintiff's side of the case, refused to have the trees inspected by independent experts and destroyed the evidence. The plaintiff also alleges that the acts complained of constitute unreasonable seizure contrary to the provisions of section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)], that the plaintiff was deprived of its rights and the enjoyment of its property without due process of law and without a fair hearing contrary to the provisions of paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III].

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

I must consider, however, whether the provisions of that Act are not in violation of section 8 of the Charter which reads as follows:

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

The following provisions of the *Plant Quarantine Act* come into play:

3. (1) Except as provided by this Act and the regulations no person shall knowingly introduce or admit into Canada, spread within Canada or convey within or from Canada any pest or any plant or other matter that is infested or likely to be infested with a pest or that constitutes a biological obstacle to the control of any pest.

(2) The Minister may order compensation to be paid in respect of any plant or other matter destroyed or prohibited or restricted from sale or any restriction of the use of any property

la *Loi sur la quarantaine des plantes* et le Règlement. La demanderesse soutient toutefois qu'ils ont violé les règles de la justice naturelle parce qu'ils ont refusé d'entendre sa version des faits et de permettre que les arbres soient examinés par des experts indépendants, et qu'ils ont détruit les éléments de preuve. Elle allègue également que les actes reprochés constituent une saisie abusive contraire aux dispositions de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)], qu'elle a été privée de ses droits et de la jouissance de ses biens sans qu'il y ait eu application régulière de la loi et sans la tenue d'une audition impartiale en violation des alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III].

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

Je dois examiner cependant si les dispositions de cette loi respectent l'article 8 de la Charte dont voici le texte:

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

Les dispositions suivantes de la *Loi sur la quarantaine des plantes* sont applicables:

3. (1) Sauf les exceptions prévues par la présente loi et par les règlements, nul ne doit sciemment introduire, ni propager au Canada, ni transporter au Canada ou hors du Canada un parasite, une plante ou une autre matière qui sont effectivement ou probablement infestés par un parasite ou qui constituent un obstacle biologique à la lutte contre un parasite.

(2) Le Ministre peut ordonner qu'une indemnité soit versée relativement à une plante ou autre matière détruite ou dont la vente est prohibée ou restreinte ou à toute restriction à l'utilisa-

or premises pursuant to this Act in the amounts approved by, and subject to the terms and conditions prescribed by, the regulations.

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

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

9. (1) Whenever an inspector believes on reasonable grounds that an offence under this Act has been committed he may seize and detain the plant or other matter by means of or in relation to which he reasonably believes the offence was committed.

(2) Any plant or other matter seized and detained pursuant to subsection (1) shall not be detained after

(a) in the opinion of an inspector the provisions of this Act and the regulations have been complied with,

(b) the owner agrees to dispose of such plant or other matter in a manner satisfactory to the Minister, or

(c) the expiration of ninety days from the day of seizure, or such longer period as may be prescribed with respect to any plant or other matter,

unless before that time proceedings have been instituted in respect of the offence in which event the plant or other matter may be detained until the proceedings are finally concluded.

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

Clearly, the Act grants sweeping powers to the inspectors for achieving the object of the Act, namely to prevent the introduction or spreading of pests injurious to plants. Under paragraph 6(1)(a) an inspector may enter and search any place in which he "reasonably believes" there is such a pest. Under subsection 9(1) when he "believes on reasonable grounds" that an offence has been committed he may seize and detain the plant. Subsection 9(4) authorizes him to confiscate and destroy any such plant if he "believes on reasonable grounds" that it "could be infested with any pest". Nowhere in the Act is it required that an inspector obtain a warrant before the exercise of any of such draconian powers.

tion d'un bien ou local en conformité de la présente loi, selon les montants qu'approuvent les règlements et sous réserve des modalités qui y sont prescrites.

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

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

9. (1) Chaque fois qu'un inspecteur croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'une infraction prévue par la présente loi a été commise, il peut saisir et retenir la plante ou autre matière lorsqu'il a des raisons de croire que l'infraction a été commise au moyen de cette plante ou autre matière ou à son sujet.

(2) Une plante ou autre matière saisie ou retenue en conformité du paragraphe (1) ne doit plus être retenue

a) dès que, de l'avis d'un inspecteur, les dispositions de la présente loi et des règlements ont été observées,

b) dès que le propriétaire convient de disposer de cette plante ou autre matière d'une manière satisfaisante pour le Ministre, ou

c) dès l'expiration de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de la saisie, ou du délai plus long qui peut être prescrit relativement à une plante ou autre matière,

à moins que, avant cela, des procédures n'aient été instituées relativement à l'infraction, auquel cas la plante ou autre matière peut être retenue jusqu'à la fin des procédures.

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

Il est clair que la Loi confère aux inspecteurs de larges pouvoirs pour leur permettre d'atteindre son objet, c'est-à-dire empêcher l'introduction et la propagation de parasites nuisibles aux plantes. Suivant l'alinéa 6(1)a), un inspecteur peut entrer et fouiller dans tout endroit dans lequel il a «des raisons de croire» qu'il se trouve un parasite de cette sorte. En vertu du paragraphe 9(1), lorsqu'il «croit, en se fondant sur des motifs raisonnables,» qu'une infraction a été commise, il peut saisir et retenir la plante. Le paragraphe 9(4) l'autorise à confisquer et à détruire une telle plante s'il «croit, en se fondant sur des motifs raisonnables,» qu'elle «pourrait être infestée par un parasite». La Loi ne contient aucune disposition portant qu'un inspec-

The leading case dealing with warrantless search or seizure is the recent Supreme Court of Canada decision in *Hunter et al. v. Southam Inc.*² The offices of Southam had been searched and the material therein seized pursuant to the *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23]. At the outset of his judgment Dickson J. [as he then was] (speaking for the Court) squarely faced the issue. He said that the crux of the case was the meaning to be given to the term "unreasonable" in the section 8 guarantee of freedom from unreasonable search or seizure. He described the Charter of Rights and Freedoms as a "purposive document", its purpose being to guarantee "within the limits of reason, the enjoyment of the rights and freedoms it enshrines". He then focussed on an "assessment" which must be made before a search and seizure is carried out. He said at page 159 S.C.R.; 249 N.R.:

The guarantee of security from unreasonable * search and seizure only protects a reasonable * expectation. This limitation on the right guaranteed by s. 8, whether it is expressed negatively as freedom from "unreasonable" search and seizure, or positively as an entitlement to a "reasonable" expectation of privacy, indicates that an assessment must be made as to whether in a particular situation the public's interest in being left alone by government must give way to the government's interest in intruding on the individual's privacy in order to advance its goals, notably those of law enforcement. [Emphasis added.]

He then raised the question as to when the assessment is to be made, by whom, and on what basis?

A—WHEN?

The Supreme Court judgment notes that the determination of the balance of the competing interests between individual and the government, if it were made only after the search had been conducted, would seriously conflict with the purpose

² [1984] 2 S.C.R. 145; 11 D.L.R. (4th) 641; 55 N.R. 241; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 84 DTC 6467; 14 C.C.C. (3d) 97; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355.

* Editor's Note: Emphasis added by Dickson J.

teur doit obtenir un mandat avant d'exercer l'un ou l'autre de ces pouvoirs draconiens.

La décision qui fait autorité en ce qui concerne les fouilles, les perquisitions et les saisies effectuées sans mandat est l'arrêt récent de la Cour suprême du Canada *Hunter et autres c. Southam Inc.*² Les bureaux de Southam avaient été fouillés et les documents qui s'y trouvaient avaient été saisis en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, chap. C-23]. Au début de son jugement, le juge Dickson [tel était alors son titre] (parlant au nom de la Cour) a exposé le problème sans détour. Il a déclaré que le point capital de l'espèce était le sens qu'il fallait donner au terme «abusives» que l'on trouve dans la formulation de la protection que garantit l'article 8 contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. Il a décrit la Charte des droits et libertés comme un «document qui vise un but», ce but étant de protéger, «dans des limites raisonnables, la jouissance des droits et libertés qu'elle enchâsse». Il s'est ensuite concentré sur «l'appréciation» qui doit être faite de la situation avant qu'une fouille, une perquisition ou une saisie soit effectuée. Il a dit aux pages 159 et 160 R.C.S.; 249 N.R.:

La garantie de protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives * ne vise qu'une attente raisonnable *. Cette limitation du droit garanti par l'art. 8, qu'elle soit exprimée sous la forme négative, c'est-à-dire comme une protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies «abusives», ou sous la forme positive comme le droit de s'attendre «raisonnablement» à la protection de la vie privée, indique qu'il faut apprécier si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s'immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d'assurer l'application de la loi. [C'est moi qui souligne.]

Il s'est ensuite demandé quand il faut faire une telle appréciation, qui doit la faire et sur quel fondement.

A—QUAND?

Dans son jugement, la Cour suprême souligne que si la détermination de la prépondérance des droits en concurrence entre un particulier et le gouvernement n'avait lieu qu'une fois la perquisition effectuée, elle entrerait sérieusement en con-

² [1984] 2 R.C.S. 145; 11 D.L.R. (4th) 641; 55 N.R. 241; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 84 DTC 6467; 14 C.C.C. (3d) 97; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355.

* Note de l'arrêtiste: C'est le juge Dickson qui souligne.

of section 8 which stands for the protection against unjustified intrusions on the privacy of individuals. Therefore a system of prior authorization is called for, rather than one of subsequent validation. The Court stated at page 160 S.C.R.; 250 N.R.:

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

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

It follows therefore that a search and a seizure (*a fortiori* a destruction) without a valid warrant must be considered *prima facie* unreasonable and the onus is on the state to rebut that presumption by showing that it was "unfeasible"³ to obtain prior authorization.

In the case at bar the inspectors had all the time needed to procure a warrant: five days went by between the discovery of the larvae and the destruction of the trees. There is no doubt in my mind they would have obtained one—they appeared to me to be highly responsible officers—had the Act which governed their activities called for a warrant.

B—BY WHOM?

In the *Southam* case the Court noted (at page 162 S.C.R.; 250 N.R.) that for an authorization procedure to be meaningful the person authorizing the search would have to do so "in an entirely neutral and impartial manner". Obviously, the inspectors themselves were not the proper persons to carry out the assessment as they were themselves executing the orders. *Nemo iudex in sua causa*: obviously, the inspectors could not be the

³ Some dictionaries and authors prefer "infeasible". Both adjectives are accepted.

flit avec le but de l'article 8 qui est de protéger les particuliers contre les intrusions injustifiées dans leur vie privée. Un système d'autorisation préalable plutôt que de validation subséquente est par conséquent nécessaire. La Cour a dit aux pages 160 et 161 R.C.S.; 250 N.R.:

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

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

Il en résulte donc qu'une fouille, une perquisition ou une saisie (et *a fortiori*, une destruction) effectuée sans mandat valide doit être considérée *prima facie* abusive et il incombe à l'État de réfuter cette présomption en prouvant qu'il était «impossible»³ d'obtenir une autorisation préalable.

En l'espèce, les inspecteurs ont eu tout le temps nécessaire pour se procurer un mandat: un délai de cinq jours s'est écoulé entre la découverte des larves et la destruction des arbres. Il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'ils en auraient obtenu un (ils m'apparaissent comme des fonctionnaires très responsables) si la Loi qui régissait leurs activités avait exigé un mandat.

B—PAR QUI?

Dans l'arrêt *Southam*, la Cour a fait remarquer (à la page 162 R.C.S.; 250 N.R.) que pour que le processus d'autorisation ait un sens, la personne qui autorise la fouille ou la perquisition devrait le faire «d'une manière tout à fait neutre et impartiale». Il est clair que les inspecteurs n'étaient pas les personnes appropriées pour faire l'appréciation de la situation puisqu'ils exécutaient eux-mêmes les ordres. Suivant le principe *nemo iudex in sua*

³ Certains dictionnaires et certains auteurs préfèrent l'adjectif «infeasible» à l'adjectif «unfeasible» employé en l'espèce dans la version anglaise. Les deux sont acceptables.

impartial and detached arbiters necessary to grant an effective authorization.

C—ON WHAT BASIS?

When dealing with this question in *Southam*, Dickson J. considered the standards set by the common law, by section 443 of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34], and by the *American Bill of Rights*. He concluded (at page 168 S.C.R.; 254 N.R.):

In cases like the present, reasonable and probable grounds, established upon oath, to believe that an offence has been committed and that there is evidence to be found at the place of the search, constitutes the minimum standard, consistent with s. 8 of the Charter, for authorizing search and seizure. [Emphasis added.]

In *Minister of National Revenue, Canada, et al. v. Kruger Inc., et al.*,⁴ a decision of the Federal Court of Appeal released shortly before the *Southam* decision, the constitutionality of a warrantless search and seizure of materials carried out pursuant to the *Income Tax Act* [R.S.C. 1952, c. 148 (as am. by S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 1)] was considered. The Court held as follows (at page 548 F.C.; 262 N.R.):

A search without warrant may or may not be justified irrespective of the fact that it was made without warrant; however, save in exceptional cases, a statute authorizing searches without warrants may be considered as offending section 8 because it deprives the individual of the protection that normally results from the warrant requirement. [Emphasis added.]

Several months before that decision the Ontario Court of Appeal in *R. v. Rao*⁵ dealt with search and seizure under the *Narcotic Control Act* [R.S.C. 1970, c. N-1] and held that at common law, there is no power to search premises without warrant, except as an incident of a lawful arrest. Martin J.A., speaking for the Court, concluded as follows at page 182 O.A.C.; 106-107 O.R.:

⁴ [1984] 2 F.C. 535; 55 N.R. 255 (C.A.).

⁵ (1984), 4 O.A.C. 162; 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1.

causa, les inspecteurs n'étaient manifestement pas les arbitres impartiaux et sans préjugés qui sont habilités à donner une autorisation exécutoire.

^a C—SUR QUEL FONDEMENT?

Lorsqu'il a examiné cette question dans l'arrêt *Southam*, le juge Dickson a tenu compte des critères fixés par la *common law*, par l'article 443 du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34] et par la *Déclaration des droits* des États-Unis. Il a conclu (à la page 168 R.C.S.; 254 N.R.):

^c Dans des cas comme la présente affaire, l'existence de motifs raisonnables et probables, établie sous serment, de croire qu'une infraction a été commise et que des éléments de preuve se trouvent à l'endroit de la perquisition, constitue le critère minimal, compatible avec l'art. 8 de la Charte, qui s'applique à l'autorisation d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie. [C'est moi qui souligne.]

^d

Dans l'arrêt *Ministre du Revenu national du Canada, et autres c. Kruger Inc., et autres*⁴, une décision de la Cour d'appel fédérale rendue peu avant la décision *Southam*, la Cour a examiné la constitutionnalité d'une perquisition et d'une saisie de documents effectuées sans mandat conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C.R. 1952, chap. 148 (mod. par S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 1)]. La Cour a statué (aux pages 548 et 549 C.F.; 262 N.R.):

^f Une fouille ou une perquisition sans mandat peut être justifiée ou non, peu importe qu'elle ait été effectuée sans mandat; cependant, il est possible, sauf dans des cas exceptionnels, de considérer qu'une loi autorisant des fouilles ou des perquisitions sans mandat contrevient à l'article 8 parce qu'elle prive l'individu de la protection qui découle normalement de l'obligation de détenir un mandat. [C'est moi qui souligne.]

^g Plusieurs mois avant cette décision, la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *R. v. Rao*⁵ a examiné la question des fouilles, des perquisitions et des saisies effectuées en vertu de la *Loi sur les stupéfiants* [S.R.C. 1970, chap. N-1] et a statué qu'il n'existe en vertu de la *common law* aucun pouvoir de perquisitionner des locaux sans mandat, sauf lorsque cela constitue un incident qui se rapporte à une arrestation légale. Parlant au nom de la Cour d'appel, le juge Martin a conclu à la page 182 O.A.C.; 106 et 107 O.R.:

⁴ [1984] 2 C.F. 535; 55 N.R. 255 (C.A.).

⁵ (1984), 4 O.A.C. 162; 46 O.R. (2d) 80; 40 C.R. (3d) 1.

In my view, the warrantless search of a person's office requires justification in order to meet the constitutional standard of reasonableness secured by s. 8 of the Charter, and statutory provisions authorizing such warrantless searches are subject to challenge under the Charter. The justification for a warrantless search may be found in the existence of circumstances which make it impracticable to obtain a warrant: see, for example, s. 101(2) of the *Code*; s. 11(2) of the *Official Secrets Act*. The individual's reasonable expectation of privacy must, of course, be balanced against the public interest in effective law enforcement. However, where no circumstances exist which make the obtaining of a warrant impracticable and when the obtaining of a warrant would not impede effective law enforcement, a warrantless search of an office of fixed location (except as an incident of a lawful arrest) cannot be justified and does not meet the constitutional standard of reasonableness prescribed by s. 8 of the Charter. [Emphasis added.]

D—BORDER SEARCHES

Possible exceptions to the general rule that warrantless searches are *prima facie* unconstitutional are "border searches" which the American jurisprudence⁶ has considered to be "reasonable" and some Canadian authorities⁷ have defined as special cases. McDonald J. in his volume on *Legal Rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms* sets out the matter as follows at page 71:

An exception to the requirement that either probable cause or a warrant is necessary in order to justify a search occurs when the search is by officials at the border in the enforcement of customs laws, as compared with other official searches made in connection with official law enforcement.

One of the underlying reasons for the exception is spelled out in *R. v. Simmons*⁸ where the Ontario Court of Appeal dealing with a body search at a Canadian airport on a passenger arriving in Canada held that "border searches for contraband fall into a very special category". Howland C.J.O. noted at page 220 C.C.C.:

⁶ *United States v Ramsey*, 52 L.Ed. 2d 617 (S.C. 1977).

⁷ *R. v. Jordan* (1984), 11 C.C.C. (3d) 565 (B.C.C.A.).

⁸ (1984), 45 O.R. (2d) 609; 7 D.L.R. (4th) 719; 39 C.R. (3d) 223; 11 C.C.C. (3d) 193 (C.A.).

[TRADUCTION] À mon avis, pour qu'elle respecte le critère constitutionnel du caractère raisonnable garanti par l'art. 8 de la Charte, la perquisition sans mandat du bureau d'une personne doit être justifiée et les dispositions législatives autorisant ces perquisitions sans mandat peuvent être contestées en vertu de la Charte. L'existence de circonstances rendant impossible l'obtention d'un mandat peut servir de justification aux perquisitions sans mandat: voir par exemple, le par. 101(2) du *Code* et le par. 11(2) de la *Loi sur les secrets officiels*. Il faut évidemment considérer l'expectative raisonnable de l'individu en matière de vie privée en regard de l'intérêt public dans l'application efficace de la loi. Cependant, lorsqu'il n'existe aucune circonstance rendant impossible l'obtention d'un mandat, et que cette obtention n'empêche pas l'application efficace de la loi, la perquisition sans mandat d'un bureau d'un lieu déterminé (sauf lorsque cela constitue un incident qui se rapporte à une arrestation légale) ne peut se justifier et ne respecte pas le critère constitutionnel du caractère raisonnable prévu à l'art. 8 de la Charte. [C'est moi qui souligne.]

D—FOUILLES EFFECTUÉES AUX FRONTIÈRES

Les [TRADUCTION] «fouilles effectuées aux frontières», que les tribunaux américains⁶ ont jugé «raisonnables» et qui ont été définies comme des cas spéciaux dans certains précédents canadiens⁷, peuvent constituer des exceptions à la règle générale voulant que les fouilles et les perquisitions effectuées sans mandat soient *prima facie* inconstitutionnelles. Dans son livre intitulé *Legal Rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, le juge McDonald expose cette question à la page 71:

[TRADUCTION] Il y a une exception à l'obligation voulant qu'il existe une cause probable ou que l'on détienne un mandat pour justifier une fouille ou une perquisition lorsque ladite fouille ou perquisition est effectuée aux frontières par des fonctionnaires qui appliquent les lois sur les douanes, si on compare ces fouilles ou perquisitions à celles qui sont effectuées relativement à l'application formelle de la loi.

L'un des motifs sous-jacents expliquant l'existence d'une telle exception est énoncé dans l'arrêt *R. v. Simmons*⁸ où la Cour d'appel de l'Ontario, qui devait se prononcer sur la fouille effectuée sur la personne même d'un passager à son arrivée à un aéroport canadien, a statué que [TRADUCTION] «les fouilles effectuées aux frontières afin de découvrir des marchandises de contrebande font partie d'une catégorie très spéciale». Le juge en chef Howland a fait remarquer à la page 220 C.C.C.:

⁶ *United States v Ramsey*, 52 L.Ed. 2d 617 (S.C. 1977).

⁷ *R. v. Jordan* (1984), 11 C.C.C. (3d) 565 (C.A.C.-B.).

⁸ (1984), 45 O.R. (2d) 609; 7 D.L.R. (4th) 719; 39 C.R. (3d) 223; 11 C.C.C. (3d) 193 (C.A.).

I do not think it is unreasonable for sovereign nations, such as Canada, to provide for a temporary restraint on persons entering the country, and if necessary, for a search of their persons to see if they are bringing contraband into Canada.

A more fundamental reason for the exception can be found in *Southam* which asserted that the right guaranteed by section 8 was "within reasonable expectation of security from unreasonable search and seizure". Persons crossing the border run the chance of being searched personally and have the goods they import searched on the spot and seized forthwith.

However, the search, seizure and destruction of the goods in the instant case were not carried out at the border, nor under the *Customs Act* [R.S.C. 1970, c. C-40], but, by agreement, on the plaintiff's own property. And it is now clearly established that the Charter as a constitutional document must be given a liberal interpretation.

In a very recent decision (*Her Majesty The Queen and Brian Eric Belliveau and Claude Cecil Losier*)⁹ the Court of Queen's Bench of New Brunswick had to deal with the seizure of a van containing cartons of cigarettes allegedly brought into Canada contrary to the provisions of the *Tobacco Tax Act* [R.S.N.B. 1973, c. T-7] of New Brunswick. The seizure did not take place at the border but in front of a gas bar at Harvey, N.B. Stevenson J. analyzed the *Southam* judgment and noted that the Crown in the case before him made no argument that it was unfeasible or unnecessary to obtain prior authorization for the searches contemplated by the Act. He said at page 19:

In the absence of such argument or of any evidence to support such a contention I hold that s-ss. 2.2(3) and (4) of the Act as they stood at the time of the alleged offence were inconsistent with s.8 of the Charter. It has not been suggested, either at trial or on the present appeal, that the provisions of those two subsections constitute reasonable limits on the right guaranteed by s. 8 that can be demonstrably justified in a free and democratic society. . . . Those provisions having been of no force and effect it follows that a search or seizure purportedly made pursuant to those provisions infringed the citizen's right

⁹ F/CR/11/84, Stevenson J., February 25, 1985.

[TRADUCTION] Je ne crois pas qu'il soit déraisonnable de la part de nations souveraines comme le Canada de prévoir la possibilité de détenir temporairement des personnes entrant au pays et, si nécessaire, de les fouiller pour vérifier si elles apportent au Canada des marchandises de contrebande.

a On peut trouver un motif encore plus fondamental justifiant l'existence de cette exception dans l'arrêt *Southam* où la Cour a affirmé que le droit garanti par l'article 8 [TRADUCTION] «visait une attente raisonnable de protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives». Les personnes franchissant des frontières courent le risque de subir des fouilles corporelles et de voir les marchandises qu'elles ont importées examinées et saisies sur le champ.

b Cependant, en l'espèce, la fouille, la saisie et la destruction des marchandises n'ont été effectuées ni à la frontière ni en vertu de la *Loi sur les douanes* [S.R.C. 1970, chap. C-40], mais avec le consentement des parties sur la propriété même de la demanderesse. De plus, il est maintenant clairement établi qu'il faut accorder une interprétation large à la Charte en tant que document constitutionnel.

c Dans une affaire très récente (*Her Majesty The Queen and Brian Eric Belliveau and Claude Cecil Losier*)⁹, la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a dû se prononcer sur la saisie d'un camion contenant des cartouches de cigarettes qui auraient été apportées au Canada en violation des dispositions de la *Loi de la taxe sur le tabac* [L.R.N.-B. 1973, chap. T-7] du Nouveau-Brunswick. La saisie a eu lieu non pas à la frontière mais en face d'un poste d'essence à Harvey (N.-B.). Le juge Stevenson a analysé le jugement rendu dans *Southam* et a fait remarquer que dans l'affaire dont il était saisi, la Couronne n'a pas allégué qu'il était impossible ou inutile d'obtenir une autorisation préalable pour les fouilles et perquisitions prévues par la Loi. Il a dit à la page 19:

[TRADUCTION] En l'absence d'un tel argument ou de preuves appuyant une telle prétention, je conclus que les par. 2.2(3) et (4) de la Loi tels qu'ils étaient libellés au moment de l'infraction reprochée étaient incompatibles avec l'art. 8 de la Charte. On n'a suggéré ni en première instance ni au cours du présent appel que les dispositions de ces deux paragraphes restreignent le droit garanti par l'art. 8 dans des limites raisonnables dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique . . . Ces dispositions n'étant pas exécutoires, une fouille, une perquisition ou une saisie effectuée sur le

⁹ F/CR/11/84, juge Stevenson, 25 février 1985.

to be secure against unreasonable search or seizure. In those circumstances the search and seizure were not only unreasonable, they were illegal having been carried out pursuant to statutory provisions that offended the Constitution. [Emphasis added.]

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

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

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

Under the circumstances, I find that the destruction of the plaintiff's property was unlawful and that his right to be secure against unreasonable search or seizure, as guaranteed by section 8 of the Charter, has been denied. Subsection 24(1) of the Charter reads:

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

The Trial Division of the Federal Court of Canada is the court of competent jurisdiction in the present case and the "appropriate and just"

fondement de celles-ci contrevenait donc au droit du citoyen à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Compte tenu des circonstances, la fouille et la saisie étaient non seulement abusives mais aussi illégales parce qu'elles ont été effectuées en vertu de dispositions qui contrevenaient à la Constitution. [C'est moi qui souligne.]

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

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

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

Étant donné les circonstances, j'estime que la destruction des biens de la demanderesse était illégale et que son droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, garanti par l'article 8 de la Charte, a été violé. Le paragraphe 24(1) de la Charte porte:

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

La Division de première instance de la Cour fédérale du Canada est le tribunal compétent en l'espèce et la réparation «convenable et juste» est

remedy is compensation to the plaintiff in the amount of its losses.¹⁰

It is admitted that the value of the goods destroyed is of \$13,073.50, the costs of renting a sprayer \$108, brokers' fees \$165, long-distance telephone calls \$92.52, for a total of \$13,439.02. The plaintiff also claims \$1,980 in "wages paid for wasted work" but it was not established to my satisfaction that such wages were consequential to the loss of goods. Judgment therefore in the amount of \$13,439.02 and costs.

¹⁰ It is to be noted that subsection 3(2) of the *Plant Quarantine Act* (*supra*) provides that the Minister may order that compensation be paid in respect of any plant destroyed.

une indemnité accordée à la demanderesse pour le montant de ses pertes¹⁰.

Il est admis que la valeur des biens détruits est de 13 073,50 \$, les frais de location d'un vaporisateur sont de 108 \$, les honoraires d'un courtier 165 \$, les frais d'interurbains 92,52 \$, ce qui donne un total de 13 439,02 \$. La demanderesse réclame également 1 980 \$ au titre de [TRADUCTION] «salaires versés pour un travail effectué inutilement», mais elle ne m'a pas convaincu que ces salaires avaient dû être payés à la suite de la perte des biens. La somme adjugée est donc de 13 439,02 \$, plus les dépens.

¹⁰ Il faut remarquer que le paragraphe 3(2) de la *Loi sur la quarantaine des plantes* (précitée) prévoit que le Ministre peut ordonner qu'une indemnité soit versée relativement à une plante détruite.