

T-4424-81

T-4424-81

Réjean Racine (Applicant)

v.

The Queen (Respondent)

and

Michel Gailloux (Mis-en-cause)Trial Division, Dubé J.—Montreal, September 21;
Ottawa, September 28, 1981.

Crown — Seizure — Application to quash a seizure and have the seized property returned to applicant — Mis-en-cause, an inspector under the Precious Metals Marking Act, seized some jewellery kept in a safety deposit box of a bank following seizure of same by an R.C.M.P. officer on applicant's premises — Section 7 of the Act providing for seizure by inspector on dealer's premises — Whether seizure of property located at an R.C.M.P. station or in a safety deposit box of a bank, lawful — Seizure quashed — Section 7 of the Act authorized the inspector to seize the article on a dealer's premises and nowhere else — Precious Metals Marking Act, R.S.C. 1970, c. P-19, s. 7 — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231(1)(d) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Royal American Shows, Inc. v. Minister of National Revenue [1978] 1 F.C. 72 (reversing [1976] 1 F.C. 269), applied. Burnett v. Minister of National Revenue 77 DTC 5059, referred to.

APPLICATION.

COUNSEL:

Denis Peloquin for applicant.
Richard Corbeil for respondent and mis-en-cause.

SOLICITORS:

Denis Peloquin, Montreal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent and mis-en-cause.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DUBÉ J.: This is an application for a seizure to be quashed and vacated and the seized property returned pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

Réjean Racine (Requérant)

c.

a

La Reine (Intimée)

et

b **Michel Gailloux (Mis-en-cause)**Division de première instance, le juge Dubé—
Montréal, 21 septembre; Ottawa, 28 septembre
1981.

Couronne — Saisie — Requête en annulation de saisie et en remise au requérant de biens saisis — Le mis-en-cause, inspecteur désigné aux fins de la Loi sur le poinçonnage des métaux précieux, a saisi certains bijoux déposés dans le coffret d'une succursale de banque à la suite de la saisie par un agent de la G.R.C. des mêmes bijoux dans les locaux du requérant — L'art. 7 de la Loi prévoit la saisie pratiquée par un inspecteur dans les locaux d'un commerçant — Il échet d'examiner s'il est légal de saisir des biens qui se trouvent à un poste de la G.R.C. ou dans un coffret de sûreté à une succursale de banque — Annulation de la saisie — L'art. 7 de la Loi autorise l'inspecteur à saisir l'article dans les locaux d'un commerçant, pas ailleurs — Loi sur le poinçonnage des métaux précieux, S.R.C. 1970, c. P-19, art. 7 — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 231(1)(d) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18.

Arrêt appliqué: *Royal American Shows, Inc. c. Le ministre du Revenu national [1978] 1 C.F. 72 (infirmant [1976] 1 C.F. 269)*. Arrêt mentionné: *Burnett c. Le ministre du Revenu national 77 DTC 5059*.

REQUÊTE.

AVOCATS:

g

Denis Peloquin pour le requérant.
Richard Corbeil pour l'intimée et le mis-en-cause.

h

PROCUREURS:

Denis Peloquin, Montréal, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée et le mis-en-cause.

i

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit ici d'une requête en cassation et annulation de saisie et remise de biens saisis en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

On April 3, 1981, in response to a telephone call from Daniel Roy, a Royal Canadian Mounted Police officer, the mis-en-cause, who is an inspector designated under the *Precious Metals Marking Act*,¹ went to the Réjean Racine jewellery store in St-Hyacinthe, Quebec, and undertook an inspection of all the jewellery on display. He found that several pieces of jewellery bore a marking which was not in accordance with the said Act. He then identified 218 pieces of jewellery which were set apart in a bag by officer Roy, who kept them in his possession, as he intended to seize them and in fact did seize them in connection with alleged offences under the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40.

On June 26, 1981 officer Roy told inspector Gailloux that the 218 pieces of jewellery in question were now available. The two men met at the St-Hyacinthe R.C.M.P. office and went to the bank where the bag containing the jewellery was being kept in a safety deposit box. The inspector made the seizure and wrote up a notice of seizure and retention, then took possession of the jewellery which officer Roy gave him. The inspector subsequently found that offences had been committed with respect to 109 of the 218 pieces of jewellery seized.

The inspector alleged by affidavit that formal informations for offences against the *Precious Metals Marking Act* would be laid by September 24, 1981 with respect to these pieces of jewellery. He further stated that on September 10, 1981 a seizure of the 218 pieces of jewellery was made and that he was appointed custodian of the said jewellery under the latter seizure. This seizure was made pursuant to an order of a judge of the Federal Court, acting on a certificate filed in the Registry of this Court under the authority of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, ordering any bailiff responsible for executing the writ of *fieri facias* to open premises and appoint a custodian other than the debtor.

Applicant alleged that the seizure made by inspector Michel Gailloux on June 26, 1981 is unlawful and contrary to the *Precious Metals Marking Act*. The powers of entering, inspecting

¹ R.S.C. 1970, c. P-19.

Le 3 avril 1981, suite à un appel téléphonique de Daniel Roy, agent de la Gendarmerie royale du Canada, le mis-en-cause, inspecteur désigné aux fins de la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux*¹, s'est présenté à la bijouterie Réjean Racine à St-Hyacinthe, Québec, et a procédé à l'inspection de tous les bijoux en étalage. Il a constaté que plusieurs des bijoux portaient une marque non conforme à ladite Loi. Il a alors identifié 218 bijoux qui ont été mis à part dans un sac par l'agent Roy, lequel en a conservé la possession, attendu qu'il voulait les saisir et les a effectivement saisis relativement à des infractions présumées à la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, c. C-40.

Le 26 juin 1981, l'agent Roy informait l'inspecteur Gailloux que les 218 bijoux en question étaient maintenant disponibles. Les deux hommes se sont rencontrés au bureau de la Gendarmerie royale de St-Hyacinthe pour se rendre à une succursale bancaire dans le coffret de laquelle se trouvait le sac contenant les bijoux. L'inspecteur a donc effectué la saisie et dressé l'avis de saisie et de rétention, puis a pris possession des bijoux que l'agent Roy lui a remis. Par après, l'inspecteur a constaté des infractions à l'endroit de 109 des 218 bijoux saisis.

L'inspecteur allègue par voie d'affidavit que des dénonciations formelles pour infraction à la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux* seront déposées avant le 24 septembre 1981 à l'endroit de ces bijoux. Il déclare également que le 10 septembre 1981, une saisie des 218 bijoux a été effectuée entre ses mains et qu'il a été nommé gardien desdits bijoux en vertu de cette dernière saisie. Cette dernière saisie a été effectuée en vertu d'une ordonnance d'un juge de la Cour fédérale suite à un certificat déposé au greffe de cette Cour sous l'autorité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63, ordonnant à tout huissier chargé de l'exécution du bref de *fieri facias* d'ouvrir les portes d'un local et de nommer un gardien autre que le débiteur.

Le requérant allègue que la saisie exercée par l'inspecteur Michel Gailloux le 26 juin 1981 est illégale et contraire à la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux*. Les pouvoirs d'entrer, d'inspec-

¹ S.R.C. 1970, c. P-19.

and seizing under that Act are contained in section 7, which reads as follows:

7. (1) An inspector may at any reasonable time enter the premises of any dealer, require the production for inspection of any precious metal article upon the premises of a dealer and seize any such article that he reasonably suspects is marked otherwise than in accordance with this Act and the regulations.

(2) Any article seized pursuant to subsection (1) may be retained for a period of ninety days and, if before the expiration of such period any proceedings in respect to such article are taken under this Act, the article may be retained until such proceedings are finally disposed of.

Applicant maintained that the inspector's power is thus to enter a dealer's premises, require the production of a precious metal article found there and seize it on the premises; the inspector is not entitled to seize an article which is located at an R.C.M.P. station (the location described in the notice of seizure and retention), or in a safety deposit box of a bank (as alleged in the inspector's affidavit).

In *Royal American Shows, Inc. v. M.N.R.*², an agent of the Minister had seized certain documents of the appellant which were located at the Edmonton police station, pursuant to the provisions of paragraph 231(1)(d) of the *Income Tax Act*³. The Trial Judge held that the power of seizure was traditionally subject to review by the Court, and that it was the Trial Division which exercised jurisdiction in the circumstances. A majority of the Court of Appeal held that the power of seizure defined in the aforementioned

² [1976] 1 F.C. 269.

³ S.C. 1970-71-72, c. 63.

231. (1) Any person thereunto authorized by the Minister, for any purpose related to the administration or enforcement of this Act, may, at all reasonable times, enter into any premises or place where any business is carried on or any property is kept or anything is done in connection with any business or any books or records are or should be kept, and

(d) if, during the course of an audit or examination, it appears to him that there has been a violation of this Act or a regulation, seize and take away any of the documents, books, records, papers or things that may be required as evidence as to the violation of any provision of this Act or a regulation.

ter et de saisir en vertu de cette Loi sont prévus à l'article 7, lequel se lit comme suit:

7. (1) Un inspecteur peut, à tout moment raisonnable, entrer dans les locaux d'un commerçant, exiger, aux fins d'inspection, la production d'un article de métal précieux qui se trouve dans les locaux d'un commerçant et saisir un tel article lorsqu'il a des raisons de soupçonner que l'article porte une marque autrement qu'en conformité de la présente loi et des règlements.

(2) Tout article saisi en conformité du paragraphe (1) peut être gardé pendant une période de quatre-vingt-dix jours et si, avant l'expiration de cette période, des procédures sont intentées en vertu de la présente loi relativement à cet article, il peut être gardé jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur ces procédures.

Le requérant soutient que le pouvoir de l'inspecteur est donc d'entrer dans les locaux d'un commerçant, d'exiger la production d'un article de métal précieux qui s'y trouve et de le saisir à cet endroit: l'inspecteur n'a pas le droit de saisir un article qui se trouve à un poste de la Gendarmerie royale du Canada (endroit décrit dans l'avis de saisie et de rétention), ou dans un coffret de sûreté à une succursale de banque (tel qu'allégué à l'affidavit de l'inspecteur).

Dans l'affaire *Royal American Shows, Inc. c. M.R.N.*², un agent du Ministre avait saisi certains documents de l'appelante qui se trouvaient au poste de police à Edmonton en vertu des dispositions de l'alinéa 231(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*³. Le juge de première instance a décidé que le pouvoir de saisir était traditionnellement sujet à la révision de la Cour et que c'était la Division de première instance qui détenait la compétence dans les circonstances. En majorité, la Cour d'appel a décidé que le pouvoir de saisir

² [1976] 1 C.F. 269.

³ S.C. 1970-71-72, c. 63.

231. (1) Toute personne qui y est autorisée par le Ministre, pour toute fin relative à l'application ou à l'exécution de la présente loi, peut, en tout temps raisonnable, pénétrer dans tous lieux ou endroits dans lesquels l'entreprise est exploitée ou des biens sont gardés, ou dans lesquels il se fait quelque chose se rapportant à des affaires quelconques, ou dans lesquels sont ou devraient être tenus des livres ou registres, et

d) si, au cours d'une vérification ou d'un examen, il lui semble qu'une infraction à la présente loi ou à un règlement a été commise, cette personne autorisée peut saisir et emporter tous documents, registres, livres, pièces ou choses qui peuvent être requis comme preuves de l'infraction à toute disposition de la présente loi ou d'un règlement.

paragraph could not validly be exercised at the location where it had purported to be exercised. This extract⁴ from the decision of Le Dain J. clarifies the position:

I turn then to the question of whether a seizure at the Edmonton City Police Station is one that could be authorized by section 231(1)(d). In my opinion section 231(1)(d) cannot be construed to mean that an authorized person may seize and take away any documents, books, records, papers or things wherever and under whatever circumstances he may find them. It is not an independent and unqualified power of seizure. The object of section 231(1) is to permit a person authorized by the Minister to enter certain places for the purpose of making an audit or examination. If in the course of such audit or examination it appears to him that there has been a violation of the Act or regulations he may seize and take away any documents, books, records, papers or things that may be required as evidence of such violation. It is a power of seizure that arises in certain defined circumstances. It is related to the power to enter for the purpose of audit or examination and is necessarily limited in its potential scope by that power. The power to seize can only be validly exercised if it is exercised pursuant to an entry and audit or examination authorized by section 231(1)(a).

The Edmonton City Police Station is obviously not a place where any business is carried on or anything is done in connection with any business within the meaning of section 231(1).

Shortly afterwards, my brother Mahoney J. quashed a seizure and returned documents seized, under the provisions of the same paragraph 231(1)(d) of the *Income Tax Act*, at an R.C.M.P. station in Toronto. He ordered the return of the documents to the appellant company.⁵

In my view, the provisions of section 7 of the *Precious Metals Marking Act* are even more specific than those of the aforementioned paragraph of the *Income Tax Act*. A measure as drastic as the seizure of private property must be carried out strictly within the limits prescribed by the Act. In the case at bar, section 7 authorized the inspector to seize the article on a dealer's premises, and nowhere else. This seizure must therefore be quashed.

However, it does not follow that the 218 pieces of jewellery must be returned to applicant.

It should be borne in mind that two other seizures, the legality of which is not in dispute, were made with respect to the same articles: the first

défini à l'alinéa précité ne pouvait être validement exercé à l'endroit où il l'a été. Ce passage⁴ de la décision du juge Le Dain éclaircit la situation:

a J'étudierai maintenant la question de savoir si la saisie pratiquée au commissariat de police d'Edmonton était permise en vertu de l'article 231(1)d. A mon avis, on ne peut interpréter cet article comme signifiant qu'une personne autorisée peut saisir et emporter tous les documents, registres, livres, pièces ou choses où qu'ils se trouvent et indépendamment des circonstances. Il ne s'agit pas d'un pouvoir de saisir indépendant et sans réserve. Le but de l'article 231(1) est de permettre à une personne autorisée par le Ministre de pénétrer dans certains endroits pour les fins d'une vérification ou d'un examen. Si, en procédant à ladite vérification ou audit examen, elle croit qu'il y a eu violation de la Loi ou des règlements, elle peut saisir et emporter tous documents, registres, livres, pièces ou choses qui peuvent être requis comme preuves de l'infraction. Il s'agit d'un pouvoir de saisie qui existe dans certaines circonstances définies. Il se rattache au pouvoir d'entrer pour vérifier ou examiner et son champ d'application possible est nécessairement limité par ce pouvoir. On ne peut recourir valablement au pouvoir de saisir sauf après avoir pénétré et effectué une vérification ou un examen conformément à l'article 231(1)a.

Le commissariat de police d'Edmonton n'est manifestement pas un endroit où on exploite une entreprise ni un lieu où il se fait quelque chose se rapportant à des affaires quelconques au sens de l'article 231(1).

Peu de temps après, mon collègue le juge Mahoney cassait une saisie et retournait des documents saisis en vertu des dispositions du même alinéa 231(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à un poste de la Gendarmerie royale du Canada à Toronto. Il ordonnait le retour des documents à la compagnie appelante⁵.

A mon sens, les dispositions de l'article 7 de la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux* sont encore plus précises que celles de l'alinéa précité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Une mesure aussi draconienne qu'une saisie de la propriété privée doit être exécutée strictement à l'intérieur des cadres prescrits par la Loi. En l'occurrence, l'article 7 autorise l'inspecteur à saisir l'article dans les locaux d'un commerçant, pas ailleurs. Cette saisie doit donc être cassée.

Il n'en résulte pas cependant que les 218 bijoux doivent être retournés au requérant.

Il faut retenir que deux autres saisies, dont la légalité n'a pas été contestée, ont frappé ces mêmes articles: une première saisie de la Gendar-

⁴ [1978] 1 F.C. 72, at pp. 82-83.

⁵ *Burnett v. M.N.R.* 77 DTC 5059.

⁴ [1978] 1 C.F. 72, aux pp. 82 et 83.

⁵ *Burnett c. M.R.N.* 77 DTC 5059.

seizure by the R.C.M.P. under the *Customs Act*, and the more recent seizure by the Minister of National Revenue under the *Income Tax Act*. Following this second seizure the articles remained in the possession of inspector Gailloux, who had custody of them. It is accordingly ordered that the jewellery in question remain in the latter's possession as custodian on behalf of the Minister of National Revenue, pursuant to the order of this Court dated April 16, 1981 as executed by the bailiff on September 10, 1981.

Counsel for the respondent and the mis-en-cause requested a period of ten days to file an appeal from this decision in the event that the seizure was quashed. This request is justified and must similarly be allowed in favour of applicant; the mis-en-cause, as custodian on behalf of the Minister of National Revenue, shall therefore not relinquish the jewellery before the ten-day period has expired, or before a decision of the Court of Appeal if the present decision is appealed.

merie royale sous l'emprise de la *Loi sur les douanes*, et la saisie plus récente du ministre du Revenu national en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. A la suite de cette deuxième saisie, les articles sont demeurés entre les mains de l'inspecteur Gailloux à titre de gardien. Il est donc ordonné que les bijoux en question demeurent entre les mains de ce dernier à titre de gardien pour le compte du ministre du Revenu national suite à l'ordonnance de cette Cour en date du 16 avril 1981 telle qu'exécutée par le huissier le 10 septembre 1981.

Le procureur de l'intimée et du mis-en-cause a demandé un délai de dix jours pour porter cette décision en appel advenant une cassation de la saisie. Cette demande est justifiée et doit jouer également en faveur du requérant: le mis-en-cause, à titre de gardien pour le compte du ministre du Revenu national, ne doit donc pas se départir des bijoux avant l'expiration d'un délai de dix jours, ou avant une décision de la Cour d'appel si la présente décision est portée en appel.