

T-224-97
T-1221-98

T-224-97
T-1221-98

Karlheinz Schreiber (*Applicant*)

Karlheinz Schreiber (*demandeur*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Le procureur général du Canada (*défendeur*)

INDEXED AS: SCHREIBER v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)
(T.D.)

RÉPERTORIÉ: SCHREIBER c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)
(1^{re} INST.)

Trial Division, MacKay J.—Vancouver, April 7, 8 and 9; Ottawa, August 30, 1999.

Section de première instance, juge MacKay—Vancouver, 7, 8 et 9 avril; Ottawa, 30 août 1999.

Administrative law — Judicial review — Declarations — Application for declaration coercive search and seizure of documents in Canada requiring prior judicial authorization by grant of search warrant — Attorney General not disputing legal proposition — No justiciable issue between parties — No legal issue to be resolved by declaration — Not Court's practice to issue declaration about state of law for use in another forum i.e. Swiss courts.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Jugements déclaratoires — Demande de jugement déclaratoire selon lequel les mesures coercitives de perquisition et de saisie des documents au Canada exigent une autorisation judiciaire préalable sous forme de mandat de perquisition — Le procureur général ne conteste pas cette proposition juridique — Aucune question à trancher entre les parties — Aucune question juridique à résoudre par voie de jugement déclaratoire — Il n'est pas d'usage à la Cour de rendre un jugement déclaratoire au sujet de l'état du droit pour que celui-ci soit utilisé devant un autre tribunal, i.e. les tribunaux suisses.

Administrative law — Judicial review — Mandamus — Application for mandamus ordering withdrawal of letter of request from Minister of Justice to Swiss authorities seeking assistance with RCMP investigation into fraud on government — Application not out of time as proceedings could not be commenced until refusal to withdraw — Mandamus not granted unless public legal duty owed to applicant — Applicant argued Attorney General having duty to withdraw request when facts alleged in request without foundation — Relying on apology for language in request wrongly indicating RCMP concluding criminal activities had occurred — Basis for duty to withdraw request not established — Not acknowledged allegations of fact in letter of request without foundation — Criminal investigation ongoing — To extent duty on respondent arising by implication from Swiss law, duty owed to Swiss authorities, not to applicant — Court not convinced, absent evidence of abuse by Attorney General, duty to applicant outweighed duty to public re: administration of justice.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — Demande de mandamus ordonnant le retrait de la demande d'assistance que le ministre de la Justice a envoyée aux autorités suisses pour obtenir leur aide relativement à une enquête de la GRC sur des fraudes envers le gouvernement — La demande n'est pas hors délai parce que la procédure ne pouvait être intentée qu'après le refus de retrait — Le mandamus n'est pas accordé à moins qu'il n'existe une obligation légale à caractère public envers le demandeur — Le demandeur prétend que le procureur général a l'obligation de retirer la demande d'assistance quand les faits qui y sont allégués ne sont pas fondés — Il s'appuie sur les excuses présentées pour les termes qui ont été utilisés dans la demande d'assistance et qui indiquent à tort que la GRC avait conclu à des activités criminelles — Le fondement de l'obligation de retirer la demande d'assistance n'est pas établi — Il n'est pas reconnu que les allégations de fait dans la demande d'assistance sont sans fondement — L'enquête criminelle continue — Dans la mesure où le défendeur a une obligation qui découle directement ou implicitement du droit suisse, cette obligation est due aux autorités suisses et non au demandeur — La Cour n'est pas convaincue, en l'absence d'une preuve d'abus de la part du procureur général, que l'obligation qui est due au demandeur l'emporte sur l'obligation qui est due au public en ce qui concerne l'administration de la justice.

Crown — Prerogatives — Application for mandamus ordering withdrawal of letter of request from Minister of

Couronne — Prerogatives — Demande de mandamus ordonnant le retrait de la demande d'assistance que le

Justice to Swiss authorities seeking assistance with RCMP investigation into fraud on government — Statutes, prerogatives sources of authority for Crown — Prerogative residue of powers inherent in Crown, recognized as essential even in absence of statutory provision enacted by Parliament — Issuance of request for assistance to foreign state for assistance lawful by virtue of prerogative in respect of administration of justice, including investigation of alleged criminal activities, initiation of means of fostering international co-operation for this purpose — In issuing request, Attorney General not acting simply as any other person, but as chief law officer, adviser of Crown federal.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Whether refusal to withdraw letter of request from Minister of Justice to Swiss authorities seeking assistance with RCMP investigation into fraud on government decision of federal board, commission or other tribunal — Decision made pursuant to Crown prerogative within respondent's authority as chief law officer of Crown federal — Subject to judicial review.

Practice — Res judicata — Prior to within applications for mandamus, declaration, earlier F.C.T.D. proceeding (subsequently reversed by S.C.C.) determining letter of request from Minister of Justice to Swiss authorities seeking assistance with RCMP investigation into fraud on government constituted breach of Charter, s. 8 right to protection against unlawful search and seizure — Attorney General submitting applicant precluded by application of res judicata from now questioning authority to issue request — Res judicata not applicable as earlier proceeding based on agreed facts to determine agreed question of law — Scope thereof not providing for argument about basis of authority to issue request.

These were applications for *mandamus* ordering withdrawal of the letter of request and for a declaration concerning Canadian law, said to be for guidance of Swiss courts. In an earlier challenge to the request, the Federal Court Trial Division held that without prior judicial approval, the request constituted infringement of the applicant's Charter, section 8 right to protection against unlawful search and seizure. That decision was upheld by the Federal Court of Appeal, but reversed by the Supreme Court of Canada. In 1995 a letter of request had been sent to Swiss authorities on behalf of the Minister of Justice seeking their assistance

ministre de la Justice a envoyée aux autorités suisses pour obtenir leur aide relativement à une enquête de la GRC sur des fraudes envers le gouvernement — Les lois et la prérogative sont les sources du pouvoir de la Couronne — La prérogative est le résidu des pouvoirs inhérents de la Couronne qui sont reconnus comme essentiels même en l'absence de dispositions législatives adoptées par le Parlement — L'envoi d'une demande d'assistance à un État étranger est légal du fait de la prérogative concernant l'administration de la justice, notamment la tenue d'une enquête sur des activités criminelles alléguées, et la prise de mesures pour favoriser la coopération internationale à cette fin — En envoyant la demande d'assistance, le procureur général n'agit pas simplement comme une autre personne; il agit plutôt en qualité de premier conseiller juridique de la Couronne fédérale.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Le refus de retirer la demande d'assistance que le ministre de la Justice a envoyée aux autorités suisses pour obtenir leur aide relativement à une enquête de la GRC sur des fraudes envers le gouvernement est-elle une décision d'un office fédéral? — La décision a été prise aux termes de la prérogative royale qui est confiée au défendeur à titre de premier conseiller juridique de la Couronne fédérale — Elle peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Pratique — Res judicata — Dans un litige antérieur aux présentes demandes mandamus et de jugement déclaratoire, la Section de première instance de la Cour fédérale a conclu que la demande d'assistance que le ministre de la Justice a envoyée aux autorités suisses pour obtenir leur aide relativement à une enquête de la GRC sur des fraudes envers le gouvernement constituait une atteinte au droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, prévu à l'art. 8 de la Charte (cette décision a, par la suite, été infirmée par la C.S.C.) — Le procureur général prétend que, du fait de l'application du principe de la chose jugée, le demandeur ne peut plus maintenant contester le pouvoir d'envoyer la demande d'assistance — Le principe de la chose jugée ne s'applique pas parce que la procédure antérieure était fondée sur un exposé conjoint des faits afin que soit tranchée une question de droit dont les parties avaient convenu — La portée de cette procédure ne prévoyait pas d'argumentation au sujet du fondement du pouvoir de présenter une demande d'assistance.

Il s'agit de demandes visant l'obtention d'un *mandamus* ordonnant le retrait de la demande d'assistance, et d'un jugement déclaratoire concernant le droit canadien, dont le but serait de guider les tribunaux suisses. Dans une contestation antérieure de la demande d'assistance, la Section de première instance de la Cour fédérale a décidé que, sans une autorisation judiciaire préalable, la demande d'assistance constituait une atteinte au droit du demandeur prévu à l'article 8 de la Charte, c'est-à-dire à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. Cette décision a été maintenue par la Cour d'appel fédérale, mais

in connection with an RCMP investigation into allegations of offences under *Criminal Code*, section 121 (fraud on the government). It included a request that Swiss authorities obtain and provide records and documents relating to the accounts, or safety deposit boxes, at a named bank in Zurich, held in the names of certain persons or corporations, including the applicant. It also included an assurance that Canada would extend to Switzerland reciprocal co-operation. None of the records and documents concerning the applicant's bank accounts or safety deposit boxes that may have been obtained by Swiss authorities have yet been delivered to Canadian officials. After receipt of a letter of apology for language contained in the request for assistance which wrongly indicated that the RCMP had reached conclusions that the applicant had engaged in criminal activity, the applicant requested the respondent to withdraw the letter of request.

The respondent urged that the decision not to withdraw the request was not subject to judicial review since it was not a decision of a "federal board, commission or tribunal". It also submitted that some of the applicant's submissions, in particular those questioning the respondent's authority to issue the request, were not raised in a timely fashion and should be precluded by application of the principle of *res judicata*. It was urged that these submissions could have been made in the applicant's first proceeding, and the Court should not now permit them to be raised. The applicant urged that the request was defective on its face and without further explanation was misleading to Swiss authorities.

The two main issues were whether the applicant had established the requirements for an order of *mandamus*, and whether the Court should issue the declaratory relief sought. Other preliminary issues were whether a decision not to revoke or withdraw the letter of request is subject to judicial review; whether the application was filed late; whether the doctrine of *res judicata* precluded the applicant from raising certain arguments concerning the respondent's authority to issue the request; and whether the request should be revoked because it was misleading.

Held, the applications should be dismissed.

For *mandamus* to be awarded, the Court must be satisfied that a public legal duty was owed to the applicant, that the respondent refused to fulfil that duty, and in considering all the circumstances, including the lack of any other remedy, on balance an order compelling a public officer to perform the duty is warranted. The applicant had not established that

infirmée par la Cour suprême du Canada. En 1995, une demande d'assistance avait été envoyée aux autorités suisses au nom du ministre de la Justice afin d'obtenir leur aide relativement à une enquête menée par la GRC au sujet d'allégations d'infractions visées à l'article 121 du *Code criminel* (fraudes envers le gouvernement). On y demandait aux autorités suisses de saisir et de remettre les dossiers et documents ayant trait aux comptes ou aux coffres de sûreté, détenus dans une banque nommément désignée de Zurich, au nom de certaines personnes ou sociétés, notamment le demandeur. La lettre comportait également une assurance que le Canada offrirait à la Suisse une collaboration réciproque. Aucun des dossiers et documents concernant les comptes bancaires ou les coffres de sûreté du demandeur qui ont pu être saisis par les autorités suisses n'a encore été remis aux représentants canadiens. Après qu'il eut reçu une lettre d'excuses pour les mots utilisés dans la demande d'assistance (lesquels indiquaient à tort que la GRC avait conclu que le demandeur avait participé à des activités criminelles), le demandeur a demandé que le défendeur retire la demande d'assistance.

Le défendeur fait valoir que la décision de ne pas retirer la demande d'assistance ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire puisqu'il ne s'agit pas d'une décision d'un «office fédéral». Il prétend également que certaines des observations du demandeur, en particulier celles qui contestent le pouvoir du défendeur d'envoyer la demande d'assistance, n'ont pas été soulevées à temps et qu'elles devraient être exclues du fait de l'application du principe de la chose jugée. On fait valoir que ces observations auraient pu être faites dans la première instance intentée par le demandeur et que la Cour ne devrait pas permettre qu'elles soient soulevées maintenant. Le demandeur soutient qu'à première vue la demande d'assistance est viciée et que, sans autre explication, elle peut tromper les autorités suisses.

Les deux questions principales sont de savoir si le demandeur a établi les conditions nécessaires pour obtenir une ordonnance de *mandamus*, et de savoir si la Cour devrait accorder le jugement déclaratoire demandé. D'autres questions préliminaires sont de savoir si la décision de ne pas révoquer ou retirer la demande d'assistance peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, si la demande a été présentée tardivement, si la doctrine de la chose jugée empêche le demandeur de soulever certains arguments qui ont trait au pouvoir du défendeur d'envoyer la demande d'assistance et si la demande d'assistance devrait être révoquée parce qu'elle est trompeuse.

Jugement: les demandes sont rejetées.

Pour qu'une ordonnance de *mandamus* soit rendue, la Cour doit être convaincue qu'une obligation légale à caractère public existe envers le demandeur, que le défendeur a refusé de s'acquiescer de cette obligation, et que, compte tenu de toutes les circonstances, y compris l'absence de tout autre redressement, il est justifié, d'après la prépon-

a public legal duty to withdraw the request was owed to him in the circumstances.

The sources of authority of the Crown, i.e. the government, are statutes and the prerogative. The latter is the residue of powers inherent in the Crown, which the courts recognize as essential even in the absence of statutory provision enacted by Parliament. Despite the shared view of counsel, issuance of a letter of request for assistance to a foreign state is lawful by virtue of the prerogative power in respect of the administration of justice, including the investigation of alleged criminal activities, and the initiation of means of fostering international co-operation for this purpose. In issuing the request the Attorney General does not act simply as any other person, but as the chief law officer and legal adviser of the federal Crown.

The applicant argued that the respondent has a duty, arising from her official, professional and ethical responsibilities, to withdraw the request when the facts alleged in the request are without foundation. The acknowledgement that some language in the request wrongly indicated that the RCMP had concluded that criminal activities occurred, which the apology to the applicant referred to, was not an acknowledgement that the facts alleged in the request were without foundation. The apology expressly noted that the RCMP investigation into the matter was ongoing.

The applicant submitted that a duty on the respondent to withdraw the request was implied as a result of obligations said to arise under requirements of Swiss law concerning the granting of any request. Whether the applicant was entitled to the relief sought was entirely dependent on Canadian, not Swiss, law. The determination of the application of Swiss law in the circumstances of this case should be left to the Swiss Court. Moreover, to the extent that there may be said to be any duty upon the respondent arising under or by implication from Swiss law, that duty would be one owed to Swiss authorities, not to the applicant.

Two other considerations militated against issuing an order to withdraw the request. The first was that the respondent also had a responsibility in relation to the administration of justice to facilitate arrangements for the investigation by police authorities of allegations of criminal activity. That responsibility gave rise to a public duty owed to the public at large. Weighed in the balance with the duty claimed to be owed to the applicant, the Court was not persuaded that without more, i.e. some evidence of clear abuse by the respondent, the balance would favour the granting of an order of *mandamus*. The second consideration was that the

dérance des inconvénients, de rendre une ordonnance obligeant un fonctionnaire à s'acquitter de cette obligation. Le demandeur n'a pas établi qu'il existe une obligation légale à caractère public de retirer la demande d'assistance, et que cette obligation lui est due dans les circonstances.

Les sources du pouvoir de la Couronne, c'est-à-dire du gouvernement, sont les lois et la prérogative. Cette dernière source est le résidu des pouvoirs inhérents de la Couronne, que les tribunaux reconnaissent comme essentiels même en l'absence de dispositions législatives adoptées par le Parlement. Malgré le consensus des avocats, l'envoi d'une demande d'assistance à un État étranger est légal du fait de la prérogative concernant l'administration de la justice, notamment la tenue d'une enquête sur des activités criminelles alléguées, et la prise de mesures pour favoriser la coopération internationale à cette fin. En envoyant la demande d'assistance, le procureur général n'agit pas simplement comme une autre personne; il agit plutôt en qualité de premier conseiller juridique de la Couronne fédérale.

Le demandeur prétend que le défendeur a l'obligation, qui découle de ses responsabilités officielles, professionnelles et éthiques, de retirer la demande d'assistance quand les faits qui y sont allégués ne sont pas fondés. Le fait de reconnaître que certains mots utilisés dans la demande d'assistance indiquent à tort que la GRC avait conclu à des activités criminelles, ce qui est mentionné dans la lettre d'excuses qui a été envoyée au demandeur, n'est pas une reconnaissance que les faits allégués dans la demande d'assistance ne sont pas fondés. Les excuses indiquaient expressément que l'enquête de la GRC sur l'affaire continuait.

Le demandeur prétend que le défendeur a l'obligation de retirer la demande d'assistance par suite des obligations qui découleraient des exigences du droit suisse concernant l'acceptation de toute demande d'aide. Le droit du demandeur d'obtenir la réparation recherchée doit être déterminé entièrement à partir du droit canadien et non à partir du droit suisse. On devrait laisser aux tribunaux suisses le soin de se prononcer sur l'application du droit suisse aux circonstances de l'espèce. En outre, dans la mesure où l'on peut prétendre que le défendeur a une obligation qui découle directement ou implicitement du droit suisse, cette obligation serait due aux autorités suisses et non au demandeur.

Deux autres considérations militent contre la délivrance d'une ordonnance en vue de retirer la demande d'assistance. La première considération est que le défendeur avait également une responsabilité relative à l'administration de la justice de faciliter les arrangements permettant aux autorités policières d'enquêter sur des allégations d'activités criminelles. Cette responsabilité donne lieu à une obligation d'ordre public qui est due aux citoyens en général. Si l'on pondère cette obligation avec l'obligation qui serait due au demandeur, la Cour n'est pas convaincue qu'en l'absence d'une preuve supplémentaire, c.-à.-d. certains éléments de

decision to issue or withdraw the request was within the accusatorial and investigatory functions of the law officers of the Crown in the administration of justice. In such matters the Court should accord very considerable deference to the decision of the Attorney General. By long-standing practice courts do not interfere in such matters, barring some flagrant impropriety on the respondent's part. The decision to refuse to withdraw the request must be patently unreasonable. That was not the case here.

This was not a case for the awarding of declaratory relief as claimed by the applicant. The respondent did not dispute the basic legal proposition sought to be declared. Indeed, the Attorney General agreed with it. Thus there was no justiciable issue between the parties, no legal issue for the Court to resolve by declaration. Moreover, the applicant desired the declaration primarily for use as evidence before the Swiss Court. It is not within this Court's practice to issue a declaration about the state of the law, without argument based on conflicting interests, for use in another forum.

The preliminary issues raised by the respondent did not preclude consideration of the merits of the applications. The decision not to withdraw the request was made by virtue of the prerogative power of the Crown within the authority of the respondent as chief law officer of the Crown federal. The decision here questioned by the *mandamus* application was subject to judicial review.

Proceedings relating to the decision not to withdraw the request could have begun only after there was a refusal of the applicant's request to the respondent that the request be withdrawn. The *mandamus* proceeding was commenced in a timely fashion. The principle of *res judicata* had no application for the earlier proceeding dealing with alleged violation of Charter rights went forward on agreed facts to determine expeditiously an agreed question of law. The scope of that proceeding, determined by agreement between the parties, did not provide for argument about the basis of authority to issue the request except with respect to the application of the Charter.

It was clear that the Swiss authorities considered the request to be concerned with allegations, not conclusions, of criminal activity. Further, they understood that coercive

preuve établissant qu'il y a eu manifestement des abus de la part du défendeur, la balance penche en faveur de la délivrance d'une ordonnance de *mandamus*. La deuxième considération est que la décision d'envoyer ou de retirer la demande d'assistance est une décision qui fait partie des fonctions d'accusation et d'enquête des conseillers juridiques de la Couronne dans l'administration de la justice. En pareils cas, la Cour doit faire preuve d'une très grande retenue à l'égard de la décision du procureur général. Il existe une pratique de longue date selon laquelle les tribunaux n'interviennent pas dans les affaires de ce genre, sauf en cas d'erreur flagrante de la part du défendeur. La décision de refuser de retirer la demande d'assistance doit être manifestement déraisonnable. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Il ne s'agit pas d'un cas où il est approprié d'octroyer le jugement déclaratoire recherché par le demandeur. Le défendeur ne conteste pas la proposition juridique de base que l'on voudrait faire déclarer. En fait, le procureur général y souscrit. Il n'y a donc pas de question à trancher entre les parties, et il n'y a pas de question juridique que la Cour puisse résoudre par voie de jugement déclaratoire. Qui plus est, le demandeur souhaite utiliser le jugement déclaratoire principalement comme preuve devant les tribunaux suisses. Il n'est pas d'usage à la Cour de rendre un jugement déclaratoire au sujet de l'état du droit, sans argumentation fondée sur des intérêts contradictoires, pour que celui-ci soit utilisé devant un autre tribunal.

Les questions préliminaires soulevées par le défendeur n'empêchent pas l'examen du fond des demandes. La décision de ne pas retirer la demande d'assistance a été prise aux termes du pouvoir découlant de la prérogative de la Couronne qui est confiée au défendeur à titre de premier conseiller juridique de la Couronne fédérale. La décision contestée en l'espèce par la demande de *mandamus* peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Les procédures ayant trait à la décision de ne pas retirer la demande d'assistance ne pouvaient être intentées qu'après que le défendeur eut refusé la demande que lui adressait le demandeur pour que la demande d'assistance soit retirée. L'instance relative au *mandamus* a été intentée à l'intérieur du délai prescrit. Le principe de la chose jugée ne s'applique pas étant donné que la procédure antérieure traitant de la violation alléguée des droits garantis par la Charte a été entendue sur un exposé conjoint des faits afin de trancher rapidement une question de droit dont les parties avaient convenu. La portée de cette procédure, déterminée sur consentement des parties, ne prévoyait pas d'argumentation au sujet du fondement du pouvoir de présenter une demande d'assistance, en dehors de ce qui concernait l'application de la Charte.

Il est clair que les autorités suisses ont jugé que la demande d'assistance traitait d'allégations et non pas de conclusions d'activités criminelles. En outre, ils ont compris

search and seizure of documents in Canada might require different processes than those applied in Switzerland. Even if the request was misleading to Swiss authorities, thus raising issues of responsibility to Swiss authorities under principles of international comity, it would not raise any issue of a duty owed to the applicant which would warrant the granting an order of *mandamus* directing that the request be withdrawn.

que les mesures coercitives de perquisition et de saisie de documents au Canada pourraient exiger des procédures différentes de celles qui s'appliquent en Suisse. Même si la demande d'assistance était trompeuse pour les autorités suisses (ce qui entraînerait des questions de responsabilité envers les autorités suisses en vertu des principes de courtoisie internationale), cela ne soulèverait pas de question d'obligation due au demandeur qui pourrait justifier de rendre une ordonnance de *mandamus* pour que la demande d'assistance soit retirée.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 8.

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 121.

Department of Justice Act, R.S.C., 1985, c. J-2, s. 4(b).

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5).

Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 30, s. 3(2).

Treaty between Canada and the Swiss Confederation on Mutual Assistance in Criminal Matters, 7 October, 1993, [1995] Can. T.S. No. 24.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Apotex Inc. v. Canada (Attorney General), [1994] 1 F.C. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 52 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); aff'd [1994] 3 S.C.R. 1100; (1994), 29 Admin. L.R. (2d) 1; 59 C.P.R. (3d) 82; 176 N.R. 1.

DISTINGUISHED:

A.T. Arche Treuhand A.G. v. Attorney General of Gibraltar, [1995] 1 L.R.C. 656 (S.C. Gibraltar); *Air Canada v. British Columbia (Attorney General)*, [1986] 2 S.C.R. 539; (1986), 32 D.L.R. (4th) 1; [1987] 1 W.W.R. 304; 8 B.C.L.R. (2d) 273; 22 Admin. L.R. 153; 72 N.R. 135; *Teh Cheng Poh alis Char Meh v. Public Prosecutor, Malaysia*, [1980] A.C. 458 (P.C.).

REFERRED TO:

Schreiber v. Canada (Attorney General), [1996] 3 F.C. 931; (1996), 137 D.L.R. (4th) 582; 108 C.C.C. (3d) 208; 1 C.R. (5th) 188; 116 F.T.R. 151 (T.D.); *Schreiber v. Canada (Attorney General)*, [1996] 3 F.C. 947;

LOIS ET RÈGLEMENTS

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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 8.

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 121.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5).

Loi sur le ministère de la Justice, L.R.C. (1985), ch. J-2, art. 4b).

Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 30, art. 3(2).

Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la Confédération suisse, 7 octobre 1993, [1995] R.T. Can. n° 24.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Apotex Inc. c. Canada (Procureur général), [1994] 1 C.F. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 52 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100; (1994), 29 Admin. L.R. (2d) 1; 59 C.P.R. (3d) 82; 176 N.R. 1.

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

A.T. Arche Treuhand A.G. v. Attorney General of Gibraltar, [1995] 1 L.R.C. 656 (S.C. Gibraltar); *Air Canada c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1986] 2 R.C.S. 539; (1986), 32 D.L.R. (4th) 1; [1987] 1 W.W.R. 304; 8 B.C.L.R. (2d) 273; 22 Admin. L.R. 153; 72 N.R. 135; *Teh Cheng Poh alis Char Meh v. Public Prosecutor, Malaysia*, [1980] A.C. 458 (P.C.).

DÉCISIONS CITÉES:

Schreiber c. Canada (Procureur général), [1996] 3 C.F. 931; (1996), 137 D.L.R. (4th) 582; 108 C.C.C. (3d) 208; 1 C.R. (5th) 188; 116 F.T.R. 151 (1^{re} inst.); *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [1996] 3 C.F.

(1996), 96 DTC 6493; 118 F.T.R. 231 (T.D.); *Schreiber v. Canada (Attorney General)*, [1997] 2 F.C. 176; (1997), 144 D.L.R. (4th) 711; 114 C.C.C. (3d) 97; 6 C.R. (5th) 314; 210 N.R. 9 (C.A.); *Schreiber v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 841; (1998), 158 D.L.R. (4th) 577; 124 C.C.C. (3d) 129; 16 C.R. (5th) 1; 225 N.R. 297; *Jefford v. Canada*, [1988] 2 F.C. 189; (1988), 47 D.L.R. (4th) 321; 28 C.L.R. 266; 21 C.P.R. (3d) 28 (C.A.); *Re Balderstone et al. and The Queen* (1983), 4 D.L.R. (4th) 162; [1983] 6 W.W.R. 438; 23 Man. R. (2d) 125; 8 C.C.C. (3d) 532; 6 C.R.R. 356 (C.A.); *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821; (1979), 105 D.L.R. (3d) 745; 50 C.C.C. (2d) 495; 16 C.R. (3d) 294; 30 N.R. 380; *Gariepy v. Canada (Administrator of Federal Court)*, [1989] 1 F.C. 544; (1988), 22 F.T.R. 86 (T.D.).

APPLICATIONS for *mandamus* ordering withdrawal of the letter of request on behalf of the Minister of Justice sent to Swiss authorities seeking their assistance in connection with an RCMP investigation into allegations of offences under *Criminal Code*, section 121, and for a declaration concerning Canadian law, said to be for the guidance of Swiss courts. Applications dismissed.

APPEARANCES:

Robert W. Hladun, Q.C. and *Eric C. Lund* for applicant.
S. David Frankel, Q.C. for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Hladun & Company, Edmonton, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for orders rendered in English by

[1] MACKAY J.: By two originating notices of motion the applicant seeks relief pursuant to sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and 18.1 [as enacted *idem*, s. 5] of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 as amended (the Act). The applications, arising from the same facts, were heard together. These reasons explain the disposition of both applica-

947; (1996), 96 DTC 6493; 118 F.T.R. 231 (1^{re} inst.); *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [1997] 2 C.F. 176; (1997), 144 D.L.R. (4th) 711; 114 C.C.C. (3d) 97; 6 C.R. (5th) 314; 210 N.R. 9 (C.A.); *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 841; (1998), 158 D.L.R. (4th) 577; 124 C.C.C. (3d) 129; 16 C.R. (5th) 1; 225 N.R. 297; *Jefford c. Canada*, [1988] 2 C.F. 189; (1988), 47 D.L.R. (4th) 321; 28 C.L.R. 266; 21 C.P.R. (3d) 28 (C.A.); *Re Balderstone et al. and The Queen* (1983), 4 D.L.R. (4th) 162; [1983] 6 W.W.R. 438; 23 Man. R. (2d) 125; 8 C.C.C. (3d) 532; 6 C.R.R. 356 (C.A.); *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821; (1979), 105 D.L.R. (3d) 745; 50 C.C.C. (2d) 495; 16 C.R. (3d) 294; 30 N.R. 380; *Gariepy c. Canada (Administrateur de la Cour fédérale)*, [1989] 1 C.F. 544; (1988), 22 F.T.R. 86 (1^{re} inst.).

DEMANDES visant l'obtention d'un *mandamus* ordonnant le retrait de la demande d'assistance qui a été envoyée aux autorités suisses au nom du ministre de la Justice afin d'obtenir leur aide relativement à une enquête de la GRC au sujet d'allégations d'infractions visées à l'article 121 du *Code criminel*, et d'un jugement déclaratoire concernant le droit canadien, dont le but serait de guider les tribunaux suisses. Demandes rejetées.

ONT COMPARU:

Robert W. Hladun, c.r. et *Eric C. Lund* pour le demandeur.
S. David Frankel, c.r. pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Hladun & Company, Edmonton, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs des ordonnances rendus par

[1] LE JUGE MACKAY: Dans deux requêtes introductives d'instance, le demandeur recherche une réparation aux termes des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et 18.1 [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et leurs modifications (la Loi). Les requêtes, fondées sur les mêmes faits, ont été entendues ensemble. Les présents

tions which are now dismissed by separate orders.

[2] The first application, in Court file T-224-97, filed on February 7, 1997, seeks relief by various orders, primarily in the nature of *mandamus*, and the second, filed on June 16, 1998, in Court file T-1221-98, seeks a declaration, in a particular form. Both relate to a letter of request for legal assistance, dated September 29, 1995, signed by Kimberly Prost on behalf of the Minister of Justice (the request), and forwarded to Swiss authorities seeking their assistance in relation to the investigation of circumstances that ultimately came to be widely known as the Airbus investigation.

[3] An earlier challenge to that request, filed in Court file T-670-96, by agreement between the parties was treated as an action and proceeded by stated case. Mr. Justice Wetston of this Court upheld the applicant's position that the Minister's request required prior judicial approval, in accord with Canadian standards for a police search and seizure of records in this country. Without prior judicial approval the request constituted an infringement upon the applicant's right, under section 8 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], to protection against unlawful search and seizure.¹ That decision was upheld by the Court of Appeal² but it was reversed by the Supreme Court of Canada.³ After that last decision was rendered in May 1998, the applicant filed the second of these two applications now before the Court, and the two were ordered to be heard together, since they arise from the same circumstances.

The background

[4] The letter of request, signed by Ms. Prost, Senior Counsel and Director of the International Assistance

motifs expliquent le rejet des deux requêtes au moyen d'ordonnances distinctes.

[2] La première demande déposée le 7 février 1997, faisant l'objet du dossier T-224-97, réclame une réparation sous forme de plusieurs ordonnances, essentiellement de la nature du *mandamus*, et la deuxième, déposée le 16 juin 1998, dans le dossier T-1221-98, recherche une déclaration sous une forme particulière. Les deux demandes ont trait à une demande d'assistance juridique, datée du 29 septembre 1995 et signée par Kimberly Prost au nom du ministre de la Justice (la demande d'assistance), qui a été envoyée aux autorités suisses pour obtenir leur aide relativement à une enquête sur les circonstances se rapportant à l'affaire Airbus.

[3] Une contestation antérieure de cette demande d'assistance, faisant l'objet du dossier T-670-96, a été traitée comme une action, sur consentement des parties, et a été entendue par mémoire spécial. Le juge Wetston de la présente Cour a souscrit à la position du demandeur qui soutenait que la demande du ministre exigeait une autorisation judiciaire préalable, conformément aux normes canadiennes applicables aux perquisitions et aux saisies de documents effectuées par la police au Canada. Sans cette autorisation judiciaire préalable, la demande d'assistance constituait une atteinte au droit du demandeur prévu à l'article 8 de la Charte [*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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], c'est-à-dire à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives¹. Cette décision a été maintenue par la Cour d'appel², mais infirmée par la Cour suprême du Canada³. Après le prononcé de cette dernière décision en mai 1998, le demandeur a déposé la deuxième de ces deux requêtes dont est maintenant saisie la Cour, qui a ordonné que les deux requêtes soient entendues ensemble, puisqu'elles découlent des mêmes circonstances.

Le contexte

[4] La lettre de demande, signée par M^{me} Prost, avocate-conseil et directrice du Groupe d'assistance

Group of the Department of Justice, Canada, requested assistance of Swiss authorities in connection with an investigation by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) concerning allegations of offences under section 121 of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]. It included a request that Swiss authorities, *inter alia*, obtain and provide records and documents relating to the accounts, or safety deposit boxes, at a named bank in Zurich, Switzerland, held in the names of certain persons or corporations, including Mr. Schreiber. The letter from Ms. Prost included an assurance in the following terms:

On behalf of the Government of Canada, I give the assurance to the Competent Legal Authority of Switzerland that:

1. In similar criminal investigations, Canada will extend to the Government of Switzerland reciprocal cooperation and is ready and willing to render assistance to Switzerland in accordance with the law of Canada; and

[5] As a follow up to the letter, Ms. Prost wrote again to Swiss authorities, on November 14, 1995, to emphasize that the request was presented in the context of an investigation and that “the information provided in the request must be read in that context”. The letter urged that the request be kept confidential, and disclosed, essentially, only to those with a need to know.

[6] After receipt of the request by Swiss authorities, the Swiss Federal Prosecutor ordered the bank concerned to produce records and documents relating to the applicant’s accounts. A challenge to that order by Mr. Schreiber and his wife, in the Swiss Federal Court, was dismissed on May 1, 1996.

[7] None of the records and documents concerning the applicant’s bank accounts or safety deposit boxes that may have been obtained by Swiss authorities have as yet been delivered to Canadian officials. Initially that delay followed a request on behalf of the respondent that action on the request by Swiss authorities be

internationale du ministère de la Justice du Canada, sollicitait l’assistance des autorités suisses relativement à une enquête menée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) au sujet d’allégations d’infractions visées à l’article 121 du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46]. On y demandait entre autres aux autorités suisses de saisir et de remettre les dossiers et documents ayant trait aux comptes ou aux coffres de sûreté, détenus en Suisse dans une banque nommément désignée de Zurich, au nom de certaines personnes ou sociétés, notamment M. Schreiber. La lettre de M^{me} Prost comportait une assurance rédigée dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Au nom du gouvernement du Canada, je peux donner aux autorités juridiques compétentes de la Suisse l’assurance qui suit:

1. Dans des enquêtes criminelles semblables, le Canada offrira au gouvernement suisse une collaboration réciproque et il est prêt à fournir à la Suisse toute forme d’assistance qui est conforme au droit du Canada; et

[5] Cette lettre de demande a été suivie d’une autre lettre de M^{me} Prost adressée aux autorités suisses, le 14 novembre 1995, dans laquelle elle soulignait que la demande avait été présentée dans le contexte d’une enquête et que [TRADUCTION] «les renseignements fournis dans la demande devaient être lus dans ce contexte». La lettre insistait sur le caractère confidentiel de la demande et sur le fait qu’elle ne devait être communiquée qu’aux personnes qui avaient besoin d’en connaître le contenu.

[6] Après que les autorités suisses eurent reçu la demande d’assistance, le procureur fédéral suisse a ordonné à la banque visée de produire les dossiers et documents ayant trait aux comptes du demandeur. Une contestation de cette ordonnance déposée par M. Schreiber et son épouse, devant la Cour fédérale suisse, a été rejetée le 1^{er} mai 1996.

[7] Aucun des dossiers et documents concernant les comptes bancaires ou les coffres de sûreté du demandeur qui ont pu être saisis par les autorités suisses n’a encore été remis aux représentants canadiens. Ce retard est d’abord attribuable à une demande présentée au nom du défendeur pour obtenir une suspension des

suspended, as had been directed by Mr. Justice Gibson as a condition of his order of August 15, 1996, by which he stayed the decision of Wetston J. pending its appeal.⁴ Following the decision of the Supreme Court of Canada in May 1998, which held that the Charter was not applicable in the circumstances, advice about that decision was apparently conveyed on behalf of the respondent to Swiss authorities, who were then asked to resume action on the request. Counsel for the applicant was aware of this action in July 1998. No action appears to have been taken by Swiss authorities until a further request for resumption was made in May 1999 by Canadian officials. This apparently led to further action by Swiss authorities.

[8] After hearing these applications in Vancouver in April, 1999, while decision was reserved, I heard further applications by telephone conference, in early July 1999 following notice to the applicant limiting a time for submissions opposing an order that the Swiss Federal Prosecutor proposed for release of information in response to the request, and again on July 28, 1999 after that order had been made. In both those applications, interlocutory orders were sought to restrain delivery to, or receipt by, Canadian officials of information ordered by the Swiss Prosecutor to be released, pending disposition of the applications now dealt with in these reasons. I dismissed both of those applications. It was clear that the applicant could, and at the time of the second application affirmed his plans to, appeal the Swiss order to the Swiss Federal Court. In the circumstances I was not persuaded that irreparable harm was established as likely to affect the applicant if the interlocutory order were not granted and I should subsequently grant the relief the applicant here seeks. Moreover, in my opinion the balance of convenience favoured the respondent's position that the interlocutory order sought should not be granted. At the date of these reasons it is the Court's understanding that no information has yet been conveyed by Swiss authorities in response to the request.

mesures prises par les autorités suisses suite à la demande d'assistance, comme l'avait ordonné le juge Gibson dans les conditions de l'ordonnance qu'il a rendue le 15 août 1996, et par laquelle il suspendait la décision du juge Wetston en attendant le règlement de l'appel⁴. À la suite de la décision de la Cour suprême du Canada en mai 1998, qui a statué que la Charte n'était pas applicable dans les circonstances, les autorités suisses ont apparemment été mises au courant de cette décision au nom du défendeur, qui leur a demandé de donner suite aux mesures proposées dans la demande d'assistance. L'avocat du demandeur était au courant de ces mesures en juillet 1998. Aucune autre mesure ne semble avoir été prise par les autorités suisses jusqu'à ce qu'une nouvelle demande soit présentée en mai 1999 par les représentants canadiens pour qu'il soit donné suite aux mesures demandées. Apparemment, les autorités suisses auraient pris d'autres mesures.

[8] Après avoir entendu les présentes requêtes à Vancouver, en avril 1999, et pendant que la décision était en délibéré, j'ai entendu d'autres requêtes par conférence téléphonique, au début de juillet 1999, après avoir avisé le demandeur qu'il disposait d'un temps limité pour déposer ses observations à l'encontre d'une ordonnance que le procureur fédéral suisse se proposait de prendre pour que les renseignements soient communiqués en réponse à la demande d'assistance, et de nouveau le 28 juillet 1999, après que cette ordonnance eut été rendue. Dans les deux requêtes, on demandait des ordonnances interlocutoires pour empêcher que les renseignements dont le procureur suisse avait ordonné la communication soient remis aux représentants canadiens en attendant le règlement des requêtes dont traitent les présents motifs. J'ai rejeté ces deux requêtes. Il est clair que le demandeur pouvait, et au moment de la deuxième requête il a confirmé que telle était son intention, appeler de l'ordonnance suisse devant la Cour fédérale suisse. Dans les circonstances, je n'étais pas convaincu que le demandeur avait établi qu'il subirait vraisemblablement un préjudice irréparable si l'ordonnance interlocutoire n'était pas accordée et que je devais donc accorder la réparation demandée en l'espèce. En outre, à mon avis, la prépondérance des inconvénients favorisait la position du défendeur qui soutenait que

[9] It is well known that the request gave rise to other proceedings, the outcome of which is said by the applicant to have significance for these proceedings. In November 1995, a civil action for damages, said to arise from the letter of request, was commenced by the Right Honourable Brian Mulroney, former Prime Minister of Canada, as one of those who, with the applicant, was alleged in the request to be implicated in offences under investigation by the RCMP. That action was settled on January 5, 1997. By an agreement of settlement a formal apology was made to Mr. Mulroney, and the parties to that civil action, including the respondent Attorney General, acknowledged that some language in the request “indicates wrongly, that the RCMP had reached conclusions that Mr. Mulroney had engaged in criminal activity”. Any such conclusions were acknowledged to be unjustified. The settlement agreement also specified that the RCMP must continue investigating allegations of illegality, and that the RCMP and the Department of Justice, in sending the request, had acted within their legitimate responsibilities.

[10] A few days later, by letter dated January 9, 1997, the then Minister of Justice and the Commissioner of the RCMP together wrote to the applicant, enclosing a copy of the settlement agreement reached with Mr. Mulroney, and they apologized to Mr. Schreiber, stating in part:

The RCMP investigation in this matter continues. It is important to emphasize, however, that it is an investigation at this stage, no charges have been laid, and all of those under investigation are presumed to be innocent.

Some of the language contained in the Request for assistance indicates, wrongly, that the RCMP had reached conclusions that you had engaged in criminal activity.

Based on what is set out above, and as a matter of logical consistency, the Government of Canada and the RCMP fully

l’ordonnance interlocutoire recherchée ne devait pas être accordée. À la date des présents motifs, la Cour croit comprendre qu’aucun renseignement n’a encore été transmis par les autorités suisses en réponse à la demande d’assistance.

[9] Il est bien connu que la demande d’assistance a donné lieu à d’autres procédures, dont le résultat, au dire du demandeur, a des répercussions importantes sur les présentes instances. En novembre 1995, une action civile en dommages-intérêts, découlant vraisemblablement de la demande d’assistance, a été intentée par M. Brian Mulroney, ancien premier ministre du Canada, au sujet duquel la demande d’assistance alléguait qu’il s’était rendu coupable d’infractions faisant l’objet d’une enquête menée par la GRC, au même titre que le demandeur. Cette action a été réglée le 5 janvier 1997. Dans une entente de règlement, des excuses officielles ont été faites à M. Mulroney, et les parties à cette action civile, notamment le procureur général défendeur, ont reconnu que certaines parties de la demande d’assistance [TRADUCTION] «indiquent à tort que la GRC avait conclu que M. Mulroney avait participé à des activités criminelles». Il a été reconnu que ces conclusions étaient injustifiées. L’entente de règlement précisait également que la GRC devait continuer à enquêter sur les allégations d’illégalité, et que la GRC et le ministère de la Justice, en envoyant la demande d’assistance, avaient agi dans les limites de leurs responsabilités légitimes.

[10] Quelques jours plus tard, dans une lettre datée du 9 janvier 1997, le ministre de la Justice de l’époque et le commissaire de la GRC ont tous deux écrit au demandeur, en joignant une copie de l’entente de règlement conclue avec M. Mulroney, et ont présenté leurs excuses à M. Schreiber, indiquant en partie ce qui suit:

[TRADUCTION] L’enquête de la GRC sur cette affaire continue. Il est important toutefois de souligner qu’il s’agit à cette étape d’une enquête, qu’aucune accusation n’a été portée, et que toutes les personnes visées par l’enquête sont présumées innocentes.

Certains mots utilisés dans la demande d’assistance indiquent, à tort, que la GRC avait conclu que vous aviez participé à des activités criminelles.

Compte tenu de ce qui précède, et pour des raisons de cohérence logique, le gouvernement du Canada et la GRC

apologize to you for that language, and regret any effect that it may have had on you or your family.

[11] On January 28, 1997, Daniel A. Bellemare, Assistant Deputy Minister of Justice, wrote to Swiss authorities to advise them of the settlement of the litigation with the Right Honourable Mr. Mulroney. His letter stated in part:

The apology issued to Mr. Mulroney (a similar apology was subsequently issued to Mr. Moores and Mr. Schreiber), related to some of the language used in the request, which indicated wrongly, that the RCMP had concluded that illegal activity had occurred. You will recall that in her letter to you of November 14, 1995 (attached for convenience), Ms. Prost reiterated that the letter of request was always intended to convey allegations only. I believe Swiss authorities have recognized this fact all along.

[12] On January 30, 1997, after receipt of the letter of apology by the applicant, counsel for the applicant wrote to the respondent and asked that the letter of request be withdrawn. It was urged on behalf of the applicant that, in view of the terms of settlement of the litigation initiated by Mr. Mulroney and the letters of apology sent to the applicant and others, the basis for the request had been denied and the Government of Canada could no longer ask Swiss authorities to rely upon or to reply to the request. When there was no response on behalf of the respondent, the applicant filed the originating motion in T-224-97 on February 7, 1997. That application seeks orders in the nature of *mandamus* directing that a copy of the settlement agreement between the Right Honourable Mr. Mulroney and the respondent, and of the letter of apology sent to the applicant, be sent to Swiss authorities; that the respondent withdraw and revoke the request, dated September 29, 1995, and that all records or documents seized by Swiss authorities on behalf of the respondent since the request be forthwith delivered up to the applicant.

[13] The request to withdraw the request was repeated on behalf of the applicant by letters sent in February 1998 and in May 1998. On May 25, 1998,

vous présentent toutes leurs excuses pour l'utilisation de ces mots, et regrettent les désagréments que votre famille et vous-même avez pu subir.

[11] Le 28 janvier 1997, Daniel A. Bellemare, sous-ministre adjoint de la Justice, a écrit aux autorités suisses pour les informer du règlement du litige concernant M. Mulroney. La lettre indique en partie ce qui suit:

[TRADUCTION] Les excuses présentées à M. Mulroney (des excuses semblables ont par la suite été faites à MM. Moores et Schreiber) portaient sur certains des termes utilisés dans la demande d'assistance qui indiquaient, à tort, que la GRC avait conclu qu'il y avait eu des activités illégales. Vous vous rappellerez que dans la lettre qu'elle vous adressait le 14 novembre 1995 (jointe aux présentes pour en faciliter la consultation), M^{me} Prost réitérait que la lettre de demande avait essentiellement pour but de communiquer des allégations seulement. Je pense que les autorités suisses reconnaissent depuis le début que tel était le cas.

[12] Le 30 janvier 1997, après que son client eut reçu la lettre d'excuses, l'avocat du demandeur a écrit au défendeur et lui a demandé de retirer la demande d'assistance. Il a fait valoir, au nom du demandeur, que, compte tenu des conditions du règlement du litige intenté par M. Mulroney et des lettres d'excuses envoyées au demandeur et à d'autres personnes visées, le fondement de la demande d'assistance avait été invalidé et que le gouvernement du Canada ne pouvait plus demander aux autorités suisses de s'appuyer sur cette demande d'assistance ou d'y répondre. N'obtenant aucune réponse du défendeur, le demandeur a déposé la requête introductive d'instance dans le dossier T-224-97 le 7 février 1997. Dans cette requête, il recherche des ordonnances de la nature d'un *mandamus*, pour enjoindre au défendeur d'envoyer aux autorités suisses une copie de l'entente de règlement entre M. Mulroney et le défendeur, ainsi qu'une copie de la lettre d'excuses qu'a reçue le demandeur; que le défendeur retire et révoque la lettre de demande datée du 29 septembre 1995, et que tous les dossiers ou documents saisis par les autorités suisses au nom du défendeur depuis la réception de la demande d'assistance soient remis sur-le-champ au demandeur.

[13] La demande visant à retirer la demande d'assistance a été répétée au nom du demandeur dans des lettres envoyées en février 1998 et en mai 1998. Le

counsel, acting on behalf of the Attorney General of Canada, wrote to advise that the request would not be withdrawn.

[14] On June 16, 1998, following the decision of the Supreme Court of Canada, the applicant filed the second originating notice of motion here dealt with, in Court file T-1221-98, seeking declaratory relief. The declaration sought is in the following terms:

The Minister of Justice, acting on behalf of the government of Canada, and assisting the Royal Canadian Mounted Police in an investigation, is not competent to judicially authorize compulsory search and seizure measures requiring a banking institution to provide detailed client financial records:

all banking information regarding accounts (including all opening documents, transaction records, deposit slips, cheques, drafts, transfer forms, etc. showing the flow of funds through the accounts and all general correspondence between the clients and the bank) and search of safety deposit boxes and seizure of contents therein;

and that Canadian investigators would be subject to judicial authorization (a search warrant) from a competent Canadian judicial authority in order to carry out such measures if the subject matter were located in Canada.

[15] It is urged that the declaration sought merely affirms the law applicable in Canada in relation to compulsory search and seizure of records in this country, and that this was acknowledged by counsel for the Crown in the course of the appeal to the Supreme Court of Canada in relation to the decision made by Wetston J. Counsel for the Attorney General does not dispute the law as set out in the concluding words of the declaration here sought by the applicant.

[16] When these applications came on for hearing the applicant's requests for relief were modified, and limited, by his "Response Application Record—Submissions", to an order in the nature of *mandamus* ordering withdrawal of the letter of request, and an order in the nature of a declaration concerning Canadian law, said to be for guidance to Swiss courts in relation to any future Canadian request. The latter

25 mai 1998, l'avocat, agissant au nom du procureur général du Canada, lui a fait savoir que la demande d'assistance ne serait pas retirée.

[14] Le 16 juin 1998, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada, le demandeur a déposé le deuxième avis de requête introductive d'instance dont il est question aux présentes, dans le dossier T-1221-98, dans laquelle il recherche un jugement déclaratoire. La déclaration recherchée est rédigée dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Le ministre de la Justice, agissant au nom du gouvernement du Canada, et assistant la Gendarmerie royale du Canada dans une enquête, n'a pas compétence pour autoriser judiciairement des mesures forcées de perquisition et de saisie exigeant d'une institution bancaire qu'elle remette les dossiers financiers détaillés de ses clients, c'est-à-dire:

tous les renseignements bancaires sur les comptes (y compris tous les documents d'ouverture, relevés d'opérations, bordereaux de dépôt, chèques, traites, formules de virement, etc., attestant les mouvements de fonds dans les comptes et toute la correspondance générale entre les clients et la banque), la fouille des coffres de sûreté et la saisie de leur contenu.

Les enquêteurs canadiens devraient obtenir l'autorisation judiciaire (un mandat de perquisition) d'une autorité judiciaire canadienne compétente pour prendre ces mesures si l'objet de la demande se trouvait au Canada.

[15] On fait instamment valoir que la déclaration recherchée affirme simplement le droit applicable au Canada relativement aux perquisitions et saisies forcées de dossiers dans ce pays, ce que le procureur de la Couronne a reconnu dans le cadre de l'appel interjeté devant la Cour suprême du Canada par suite de la décision rendue par le juge Wetston. L'avocat du procureur général ne conteste pas le droit énoncé dans la conclusion de la déclaration recherchée en l'espèce par le demandeur.

[16] À l'ouverture de l'audition de ces requêtes, les demandes de réparation du demandeur ont été modifiées et restreintes, dans son «Dossier de la demande en réplique—Observations», à une ordonnance de la nature d'un *mandamus*, obligeant le retrait de la demande d'assistance, et à une ordonnance de la nature d'une déclaration concernant le droit canadien, dont le but serait de guider les tribunaux suisses

relief is based on the applicant's understanding of Swiss law and his assumption that Canadian legal requirements are not understood by Swiss authorities so far as he considers them relevant in relation to the letter of request in this case.

[17] In October 1998, William H. Corbett, Senior General Counsel, Canada Department of Justice, wrote to the Swiss Central Authority to which the earlier request and the supplementary letter had both gone in 1995, to advise of the applicant's two challenges in these proceedings and the applicant's allegations that Swiss authorities have been and continue to be misled with respect to matters arising from the request. In particular, the applicant was said to be concerned that Swiss authorities believed the RCMP had concluded, not merely suspected, that persons named in the request had committed offences, that the assurance in the request of reciprocal action by Canadian authorities was misleading, and that lawful authority of Canadian officials would be misunderstood.

[18] In response to that advice from Mr. Corbett, Pascal Gossin, of the Swiss Federal Office of Police (Section for International Mutual Assistance), that is the Swiss Central Authority for requests of assistance, wrote on November 4, 1998, and stated in part that:

- i) the letter of Request was acted upon on the basis that those under investigation were only suspected of criminal activity;
- ii) the "assurance" of reciprocity in the Letter was understood by Swiss authorities as "a mere willingness on the part of the Government of Canada to provide assistance to Switzerland with all lawful measures available under Canadian law", and that this is sufficient under Swiss law for Swiss authorities to decide to proceed; and
- iii) under Swiss law the mere possibility to order compulsory measures in executing a foreign request is suffi-

relativement à toute demande d'assistance future provenant du Canada. Cette dernière réparation se fonde sur l'interprétation que donne le demandeur du droit suisse et sur sa présomption que les exigences légales canadiennes, dans la mesure où il estime qu'elles sont pertinentes à la lettre de demande visée en l'espèce, n'ont pas été comprises par les autorités suisses.

[17] En octobre 1998, William H. Corbett, avocat général principal, au ministère de la Justice du Canada, a écrit à l'autorité centrale suisse à qui la demande initiale et la lettre supplémentaire avaient toutes deux été envoyées en 1995, afin de l'informer des deux contestations du demandeur faisant l'objet des présentes procédures et des allégations portées par le demandeur selon lesquelles les autorités suisses avaient été et continuaient d'être trompées relativement aux questions se rapportant à la demande d'assistance. Il indiquait plus particulièrement que le demandeur s'inquiétait de ce que les autorités suisses croyaient que la GRC avait conclu, et non pas simplement soupçonné, que les personnes nommées dans la demande d'assistance avaient commis des infractions, que l'assurance de mesures réciproques donnée par les autorités canadiennes dans la demande d'assistance était trompeuse, et que le pouvoir légal des représentants canadiens serait mal interprété.

[18] En réponse à cet avis de M. Corbett, Pascal Gossin, du Bureau fédéral de la police suisse (Bureau de l'entraide internationale), c'est-à-dire l'autorité centrale suisse relativement aux demandes d'assistance, lui a fait parvenir le 4 novembre 1998 une lettre dans laquelle il affirme, entre autres, ce qui suit:

[TRADUCTION]

- i) il a été donné suite à la demande d'assistance en tenant pour acquis que les personnes faisant l'objet de l'enquête n'étaient que soupçonnées d'activités criminelles;
- ii) l'«assurance» de réciprocité donnée dans la lettre a été interprétée par les autorités suisses comme «une simple volonté de la part du gouvernement du Canada d'offrir son aide à la Suisse en prenant toutes les mesures licites permises par le droit canadien», ce qui est suffisant en vertu du droit suisse pour que les autorités suisses décident de donner suite à la demande; et
- iii) en vertu du droit suisse, la simple possibilité d'ordonner des mesures forcées pour donner suite à une

cient and the Supreme Court in Switzerland had earlier ruled that Canadian law met requirements to satisfy action by Swiss authorities.

demande étrangère est suffisante et la Cour suprême de Suisse a déjà statué que le droit canadien respectait les exigences pour justifier les mesures prises par les autorités suisses.

[19] Applicable Swiss law, as described in the response of Mr. Gossin, is disputed by the applicant on the basis of conflicting evidence provided by affidavit, and cross-examination on that, of Swiss counsel in support of the applicant's position.

[19] Le droit suisse applicable, décrit dans la réponse de M. Gossin, est contesté par le demandeur qui s'appuie sur des preuves contradictoires fournies dans un affidavit déposé par un avocat suisse à l'appui de la position du demandeur, et au sujet duquel l'avocat a été contre-interrogé.

[20] One other circumstance is worth recording. At the time the request was sent, on September 29, 1995, a treaty or agreement between Canada and Switzerland, concluded in 1993, for cooperation in investigations in criminal matters, was not in force [*Treaty between Canada and the Swiss Confederation on Mutual Assistance in Criminal Matters*, 7 October, 1993, [1995] Can. T.S. No. 24]. That treaty became effective in November 1995, after the request was sent. The *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act*,⁵ enacted by Parliament in 1988 provides for implementation and application of responsibilities by Canadian authorities, and particularly the respondent, in relation to reciprocal treaty obligations, but it was not applicable to the request in this case. However, that statute clearly recognized the significance of existing non-treaty arrangements between Canadian authorities and those abroad, for subsection 3(2) provides:

[20] Il y a une autre circonstance qui mérite d'être mentionnée. Au moment où la demande d'assistance a été envoyée, le 29 septembre 1995, le traité entre le Canada et la Suisse, conclu en 1993, au sujet de la coopération dans les enquêtes criminelles, n'était pas encore en vigueur [*Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Canada et la Confédération suisse*, 7 octobre 1993, [1995] R.T. Can. n° 24]. Ce traité a pris effet en novembre 1995, soit après l'envoi de la demande d'assistance. La *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*⁵ adoptée par le Parlement en 1988, prévoit la mise en œuvre et l'application par les autorités canadiennes, et plus particulièrement par le défendeur, de leurs responsabilités relativement aux obligations réciproques prévues dans les traités, mais cette loi n'était pas applicable à la demande d'assistance visée en l'espèce. Toutefois, elle reconnaissait clairement l'importance d'ententes existantes non prévues dans les traités entre les autorités canadiennes et les autorités étrangères, comme en fait foi le paragraphe 3(2):

3. . . .

3. [. . .]

(2) Nothing in this Act or a treaty shall be construed so as to abrogate or derogate from an agreement, arrangement or practice respecting cooperation between a Canadian competent authority and a foreign or international authority or organization.⁶

(2) Ni la présente loi ni un traité n'ont pour effet de porter atteinte aux autres accords, arrangements ou pratiques de coopération entre une autorité compétente canadienne et une organisation ou autorité étrangère ou internationale⁶.

Issues

Les questions en litige

[21] A number of issues are raised by the parties. Some of these, raised by the respondent, are preliminary issues. Thus, it is urged for the Attorney General that a decision to send the request, or in T-224-97, not to revoke or withdraw the letter of request, is not a decision subject to judicial review under sections 18

[21] Les parties ont soulevé plusieurs questions. Certaines d'entre elles, soulevées par le défendeur, sont des questions préliminaires. Ainsi, le procureur général fait valoir que la décision d'envoyer la demande d'assistance, ou, dans le dossier T-224-97, de ne pas révoquer ou retirer la demande d'assistance, ne

and 18.1 of the *Federal Court Act*, further that application is said to be filed late and that the doctrine of *res judicata* precludes the applicant from raising certain arguments, in particular concerning the respondent's authority to issue the request.

[22] Other issues arise from the applicant's submissions concerning the request, that it should be revoked because it is misleading: in its expressed conclusions of wrongdoing which are negated by the apology to the applicant and the settlement with Mr. Mulroney, in the assurance of reciprocity that it contains, and in leaving Swiss authorities with misunderstanding about Canadian legal requirements for judicial approval in advance of any forced search and seizure of documents in Canada comparable to that here requested of Swiss authorities. Revocation of the request is said to be appropriate, indeed, it is said to be required in light of the applicant's evidence and understanding of Swiss law.

[23] I deal with these issues briefly after first determining the two main issues. These two are, aside from all other preliminary issues, whether the applicant has established the requirements for an order of *mandamus* of the nature here sought, and should the Court issue the declaratory relief here sought?

Mandamus

[24] In *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*,⁷ Mr. Justice Robertson for the Court of Appeal reviewed the criteria considered when an order for *mandamus* is sought. The relief is extraordinary, awarded in the exercise of judicial discretion. Among the criteria to be considered, the Court must be satisfied that a public legal duty is owed to the applicant, that the respondent has refused to fulfil the duty, and in considering all the circumstances, including the

peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire aux termes des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*; en outre, il prétend que la requête a été présentée tardivement et que la doctrine de la chose jugée empêche le demandeur de soulever certains arguments, surtout ceux qui ont trait au pouvoir du défendeur d'envoyer la demande d'assistance.

[22] D'autres questions découlent des observations du demandeur concernant la demande d'assistance, à savoir que celle-ci devrait être révoquée parce qu'elle est trompeuse: par ses conclusions d'activités illégales expressément exprimées et que contredisent les excuses qui ont été présentées au demandeur et le règlement intervenu avec M. Mulroney, par l'assurance de réciprocité qu'elle contient, et par le fait que les autorités suisses pourraient mal interpréter les exigences légales canadiennes au sujet de l'autorisation judiciaire préalable qui doit être obtenue avant toute perquisition ou saisie forcée de documents au Canada comparables à celle qui a été demandée aux autorités suisses en l'espèce. La révocation de la demande d'assistance est appropriée et, en fait, elle s'impose compte tenu de la preuve soumise par le demandeur et de son interprétation du droit suisse.

[23] Je traiterai de ces questions brièvement après m'être d'abord prononcé sur les deux questions principales. Ces deux questions principales sont, exception faite de toutes autres questions préliminaires, de savoir si le demandeur a établi les conditions nécessaires pour obtenir une ordonnance de *mandamus* de la nature recherchée en l'espèce, et de savoir si la Cour devrait accorder le jugement déclaratoire demandé en l'espèce.

Le mandamus

[24] Dans l'arrêt *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*⁷, le juge Robertson de la Cour d'appel a examiné les critères pris en compte pour rendre une ordonnance de *mandamus*. Il s'agit d'une réparation extraordinaire qui relève du pouvoir discrétionnaire du juge. Parmi les critères à examiner, la Cour doit être convaincue qu'une obligation légale à caractère public existe envers le demandeur, que le défendeur a refusé de s'acquitter de cette obligation, et que, compte tenu

lack of any other remedy, on balance an order compelling a public officer to perform the duty is warranted.

[25] In this case I am not persuaded that a duty owed under the law to the applicant is established. On his behalf it is urged that a duty does arise from ministerial, professional and ethical responsibilities of the Attorney General in circumstances where, it is urged, there is no lawful authority for the request to be issued. In the alternative, if the Court finds that the respondent has authority to issue the request, it is urged that a duty to withdraw the request arises from the same basic responsibilities of the respondent in light of what is described by the applicant as a statement on the Attorney General's behalf that allegations of fact in the letter of request are without foundation. The duty thus urged is supported by implication from responsibilities of Canada, as the requesting country, as those responsibilities are said to be recognized in Swiss law concerning requests for assistance. I review each of the claimed bases for the duty the applicant seeks to establish.

[26] The applicant's argument that there is no lawful authority for the issuing of a letter of request, in the absence of treaty provisions which would bring the matter within the *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act*,⁸ is in part a response to a surprising position advanced on behalf of the respondent. Acknowledging that in this case that Act did not apply since at the time of the request the treaty concluded between Canada and Switzerland was not yet in force, counsel for the respondent urges that authority for the request is not based on the prerogative power of the Crown, but rather on the ground that the Attorney General, like anyone else, could make a request for assistance to Swiss authorities. The applicant shares the view that authority does not lie in the prerogative, but he disputes the concept that the respondent is essentially just an ordinary person who can make a request for assistance from authorities of another state.

de toutes les circonstances, y compris l'absence de tout autre redressement, il est justifié, d'après la prépondérance des inconvénients, de rendre une ordonnance obligeant un fonctionnaire à s'acquitter de cette obligation.

[25] En l'espèce, je ne suis pas persuadé que l'on a établi qu'une obligation légale existait envers le demandeur. En son nom, on a fait valoir qu'une obligation découle des responsabilités ministérielles, professionnelles et éthiques du procureur général dans des circonstances où il n'y a pas de pouvoir légal d'envoyer la demande d'assistance. Subsidiairement, si la Cour conclut que le défendeur a le pouvoir d'envoyer la demande d'assistance, on fait valoir que l'obligation de retirer la demande d'assistance découle des mêmes responsabilités de base du défendeur à la lumière de ce que le demandeur décrit comme une déclaration faite au nom du procureur général selon laquelle les allégations de fait dans la demande d'assistance ne sont pas fondées. Cette obligation serait étayée, par implication, par les responsabilités du Canada, en tant que pays demandeur, étant donné que ces responsabilités sont reconnues dans le droit suisse concernant les demandes d'assistance. Je vais examiner à tour de rôle chacun des fondements allégués relativement à l'obligation que le demandeur cherche à établir.

[26] L'argument du demandeur selon lequel il n'y a pas de pouvoir légal de faire une demande d'assistance, en l'absence de dispositions d'un traité qui ferait en sorte que l'affaire tombe sous le coup de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*⁸, est en partie une réponse à une position surprenante présentée au nom du défendeur. Reconnaisant qu'en l'espèce la Loi ne s'appliquait pas puisqu'au moment de la demande le traité conclu entre le Canada et la Suisse n'était pas encore en vigueur, l'avocat du défendeur soutient que le pouvoir d'adresser la demande ne se fonde pas sur la prerogative de la Couronne, mais plutôt sur le fait que le procureur général, comme toute autre personne, pouvait adresser une demande d'assistance aux autorités suisses. Le demandeur convient que le pouvoir ne découle pas de la prerogative, mais il conteste la proposition voulant que le défendeur soit essentiellement une personne

[27] While it may be argued that issuing the request falls within the general authority delegated to the respondent as Minister of Justice, to have superintendence of all matters connected with the administration of justice in Canada not within the jurisdiction of the provinces,⁹ in my opinion, despite the shared view of counsel for the parties, issuance of a letter of request for assistance to a foreign state is lawful by virtue of the prerogative power. The sources of authority of the Crown, i.e. the government, are two: statutes enacted by Parliament and the prerogative, in so far as the latter source is recognized by the courts. The latter is the residue of powers inherent in the Crown, which the courts recognize as essential even in the absence of statutory provision enacted by Parliament. The particular act here in question, issuing or revoking the request, in my opinion, is done by virtue of the prerogative, in respect of the administration of justice, including the investigation of alleged criminal activities, and the initiation of means of fostering international co-operation for this purpose.

[28] I am not persuaded that the Attorney General, acting on behalf of the Crown, is incompetent or is not authorized by law to issue the request. In doing so, she does not act simply as any other person. Rather she acts as the chief law officer and legal adviser of the Crown federal, the Government of Canada. In issuing a letter of request, a practice well known and respected among governments of nation states, acting pursuant to the comity of nations in the absence of a treaty, the Attorney General acts under the laws of Canada with respect to the prerogative power.

[29] I turn to the applicant's argument that, if the respondent has authority to issue the request, she also has a duty, arising from her official, professional and ethical responsibilities, to withdraw the request when, it is urged, it has been stated that the facts alleged in the request are without foundation. I do not share the

ordinaire qui peut présenter une demande d'aide aux autorités d'un autre État.

[27] Bien que l'on puisse soutenir que l'envoi de la demande relève du pouvoir général qui est délégué au défendeur à titre de ministre de la Justice et qui consiste à exercer son autorité sur tout ce qui touche à l'administration de la justice au Canada et ne relève pas de la compétence des gouvernements provinciaux⁹, à mon avis, malgré le consensus des avocats des parties, l'envoi d'une lettre de demande à un État étranger est légal du fait de la prerogative. Les sources du pouvoir de la Couronne, c'est-à-dire du gouvernement, sont doubles: les lois adoptées par le législateur et la prerogative, dans la mesure où cette dernière source est reconnue par les tribunaux. Cette dernière source est le résidu des pouvoirs inhérents de la Couronne, que les tribunaux reconnaissent comme essentiels même en l'absence de dispositions législatives adoptées par le Parlement. La mesure particulière visée en l'espèce, c'est-à-dire l'envoi ou la révocation de la demande d'assistance, à mon avis, découle de la prerogative concernant l'administration de la justice, notamment la tenue d'une enquête sur des activités criminelles alléguées, et la prise de mesures pour favoriser la coopération internationale à cette fin.

[28] Je ne suis pas convaincu que le procureur général, agissant au nom de la Couronne, n'est pas compétent ou n'est pas autorisé en droit à présenter cette demande. En agissant ainsi, le procureur général n'agit pas simplement comme une autre personne. Il agit plutôt en qualité de premier conseiller juridique de la Couronne fédérale, c'est-à-dire le gouvernement du Canada. En envoyant une lettre de demande, qui est une pratique bien connue et respectée des gouvernements des États, selon les règles de courtoisie des nations en l'absence d'un traité, le procureur général agit en vertu des lois du Canada ayant trait à la prerogative.

[29] Je traiterai maintenant de l'argument du demandeur selon lequel, si le défendeur a le pouvoir d'envoyer la demande d'assistance, il a également l'obligation, qui découle de ses responsabilités officielles, professionnelles et éthiques, de retirer cette demande quand il a été déclaré que les faits qui y sont allégués

applicant's premise that the facts alleged in the request are stated to be without foundation for, in my opinion, the evidence does not support that characterization of the circumstances.

[30] That characterization appears to arise from the settlement reached in the action initiated by former Prime Minister Mulroney and the letter of apology sent to the applicant following that settlement. It also is said to arise from cross-examination on an affidavit filed on behalf of the respondent in relation to the circumstances here. The affiant, Mr. Corbett was questioned, *inter alia*, about the request, the settlement with Mr. Mulroney and subsequent events. In my opinion, the acknowledgment that some language in the request wrongly indicated that the RCMP had concluded that criminal activities occurred, which the apology to Mr. Schreiber and the enclosed copy of the settlement agreement both referred to, is not an acknowledgment that the facts alleged in the request are without foundation. Indeed, the apology to the applicant expressly noted that "the RCMP investigation in this matter continues" and the settlement agreement with the former Prime Minister affirmed that investigation of allegations of illegality would continue, and that the RCMP and the Department of Justice had acted within their responsibilities in sending the request.

[31] The basis for the duty claimed is not established as arising from a statement on the respondent's behalf that the allegations of fact in the letter of request are without foundation. That has not been acknowledged except in so far as the language in the request wrongly indicated that the RCMP had concluded that criminal activities had occurred.

[32] The applicant implies a duty on the respondent to withdraw the request as a result of obligations said to arise in light of requirements of Swiss law concerning the granting of any request. Much attention was given to the requirements said to arise under Swiss

ne sont pas fondés. Je ne partage pas l'affirmation du demandeur selon laquelle les faits allégués dans la demande d'assistance sont sans fondement parce qu'à mon avis la preuve n'appuie pas cette caractérisation des circonstances.

[30] Cette caractérisation semble découler du règlement intervenu dans l'action intentée par l'ancien premier ministre Mulroney et la lettre d'excuses qui a été envoyée au demandeur à la suite de ce règlement. Elle découlerait également du contre-interrogatoire portant sur un affidavit déposé au nom du défendeur relativement aux circonstances visées en l'espèce. L'auteur de l'affidavit, M. Corbett, a été interrogé, notamment au sujet de la demande d'assistance, du règlement intervenu avec M. Mulroney et des événements subséquents. À mon avis, le fait de reconnaître que certains mots utilisés dans la demande d'assistance indiquent à tort que la GRC avait conclu à des activités criminelles, ce qui est mentionné à la fois dans la lettre d'excuses qui a été envoyée à M. Schreiber et dans la copie de l'entente de règlement qui y était jointe, n'est pas une reconnaissance que les faits allégués dans la demande d'assistance ne sont pas fondés. En fait, les excuses adressées au demandeur indiquaient expressément que [TRADUCTION] «l'enquête de la GRC sur cette affaire continue», que le règlement intervenu avec l'ancien premier ministre confirmait que l'enquête sur les allégations d'illégalité continuerait, et que la GRC et le ministère de la Justice avaient agi dans les limites de leurs responsabilités en envoyant la demande d'assistance.

[31] Pour établir le fondement de l'obligation réclamée, il ne suffit pas de déclarer au nom du défendeur que les allégations de fait dans la demande d'assistance sont sans fondement. Cela n'a pas été reconnu, à l'exception du fait qu'il a été convenu que les mots utilisés dans la demande d'assistance indiquaient à tort que la GRC avait conclu qu'il y avait eu des activités criminelles.

[32] Le demandeur prétend que le défendeur a l'obligation de retirer la demande d'assistance par suite des obligations qui découleraient des exigences du droit suisse concernant l'acceptation de toute demande d'aide. On a accordé beaucoup d'attention

law, in respect of the need for the requesting authority to demonstrate that legal requirements have been met for making a request if it were made in its home country, in this case that prior judicial approval had been granted for enforced production of records. Moreover, it is urged that Swiss law requires any statement of reciprocity in the request to spell out limitations existing under the law of the requesting state. Evidence of Swiss legal experts, on this and other aspects of Swiss law, was presented and its significance was argued.

[33] In my opinion, interesting as the Swiss legal experts' opinions are, they are not helpful. Experts for each of the parties disagree on key issues raised by the applicant. Moreover, their opinions are not relevant in resolution of the matter before me, for whether the applicant is entitled to the relief sought is entirely dependent on Canadian, not Swiss, law. I leave the determination of the application of Swiss law in the circumstances of this case to the Swiss Court. Moreover, I note that to the extent there may be said to be any duty upon the respondent arising under or by implication from Swiss law, that duty would be one owed to Swiss authorities, not to the applicant.

[34] The applicant relies particularly upon a decision of the Supreme Court of Gibraltar, *A.T. Arche Treuhand A.G. v. Attorney General of Gibraltar*, [1995] 1 L.R.C. 656 (S.C.), which criticized the role played in that case by the Attorney General of Gibraltar. In the result, the Court there excluded from evidence in Gibraltar criminal proceedings certain banking information provided by Swiss authorities to the Attorney General of Gibraltar in response to two letters of request the latter had sent, letters which the decision subsequently described as misleading and sent without any authorization under the law of Gibraltar. Swiss authorities in that case had sought assurance that the Attorney General had authority to issue the requests, and they were assured of that by the

aux exigences qui, selon le demandeur, découleraient du droit suisse, au sujet de la nécessité pour l'État demandeur de démontrer que les exigences légales pour la présentation d'une demande ont été respectées comme si celle-ci avait été faite dans le pays d'origine, c'est-à-dire en l'espèce que l'autorisation judiciaire préalable avait été accordée pour obliger la production des dossiers. En plus, on fait valoir que le droit suisse exige que toute déclaration de réciprocité dans la demande fasse état des limites existant en vertu du droit de l'État demandeur. La preuve des experts juridiques suisses, sur ce point et sur d'autres aspects du droit suisse, a été présentée et son importance a été débattue.

[33] À mon avis, aussi intéressants que soient les avis des experts juridiques suisses, ils ne sont d'aucune utilité. Les experts de chacune des parties ne s'entendent pas sur les questions essentielles soulevées par le demandeur. Qui plus est, leurs avis ne sont pas pertinents pour résoudre la question dont je suis saisi, étant donné que le droit du demandeur d'obtenir la réparation recherchée doit être déterminé entièrement à partir du droit canadien et non à partir du droit suisse. Je laisserai aux tribunaux suisses le soin de se prononcer sur l'application du droit suisse aux circonstances de l'espèce. En outre, je note que dans la mesure où l'on peut prétendre que le défendeur a une obligation qui découle directement ou implicitement du droit suisse, cette obligation serait due aux autorités suisses et non au demandeur.

[34] Le demandeur s'appuie particulièrement sur une décision de la Cour suprême de Gibraltar, *A.T. Arche Treuhand A.G. v. Attorney General of Gibraltar*, [1995] 1 L.R.C. 656 (S.C.), qui critiquait le rôle joué dans cette affaire par le procureur général de Gibraltar. Au bout du compte, la Cour a exclu de la preuve produite dans une procédure criminelle intentée à Gibraltar certains renseignements bancaires fournis par les autorités suisses au procureur général de Gibraltar en réponse à deux lettres de demande d'assistance que celui-ci avait envoyées, lettres qui ont ultérieurement été décrites dans la décision comme étant trompeuses et ayant été envoyées sans aucune autorisation prévue dans le droit de Gibraltar. Dans cette affaire, les autorités suisses avaient demandé l'assurance que le

Attorney General. In that case Chief Justice Kneller of the Gibraltar Supreme Court had no difficulty in determining the requests were improper, for under the law of the colony only the Governor could initiate a letter of request. In my view the case has no relevance to the circumstances before me.

[35] For the applicant reliance is also placed in other decisions dealing with enforcement of duties owed by public officers. In *Air Canada v. British Columbia (Attorney General)*,¹⁰ *mandamus* was granted to order the Attorney General of British Columbia to render particular advice, which he was obligated to do in the circumstances, to the Lieutenant Governor, to grant a fiat permitting legal action against the Crown provincial. The action contested the constitutional validity of legislation under which the province had collected, and retained, certain taxes. In *Teh Cheng Poh alias Char Meh v. Public Prosecutor, Malaysia*,¹¹ the Privy Council found that statutory authority to create a security area for reasons of state security included a duty to advise revocation of the security arrangements when the conditions warranting their creation no longer existed.

[36] In my opinion, neither of these cases is helpful. Here there is no constitutional duty on the respondent as the Court found existed in the *Air Canada* case and there has been no fundamental change in circumstances after the request was issued, as was found in *Teh Cheng Poh*. I have already indicated that I do not accept the acknowledgement of improper wording in the request as an acknowledgment that the allegations under investigation were denied. I do not read the terms of settlement with the former Prime Minister or the letter of apology to the applicant in that way. Indeed both specify that the investigation would be continuing.

[37] For the reasons here noted I am not persuaded that the applicant has established that a public legal

procureur général avait le pouvoir de présenter les demandes d'assistance, ce qu'avait confirmé le procureur général. Le juge en chef Kneller de la Cour suprême de Gibraltar n'a eu aucune difficulté à conclure que les demandes d'assistance n'étaient pas appropriées étant donné qu'en vertu du droit de la colonie seul le gouverneur pouvait envoyer une lettre de demande. À mon avis, cette affaire n'a aucun lien pertinent avec les circonstances dont je suis saisi.

[35] Le demandeur s'appuie également sur d'autres décisions ayant trait à l'exécution d'obligations qui sont imposées à des fonctionnaires. Dans l'arrêt *Air Canada c. Colombie-Britannique (Procureur général)*¹⁰, une ordonnance de *mandamus* a été rendue pour obliger le procureur général de la Colombie-Britannique à conseiller, ce qu'il était tenu de faire dans les circonstances, au lieutenant-gouverneur, d'accorder son autorisation à l'institution de procédures judiciaires contre la Couronne provinciale. L'action contestait la validité constitutionnelle d'une loi en vertu de laquelle la province avait perçu et conservé certaines taxes. Dans l'arrêt *Teh Cheng Poh alias Char Meh v. Public Prosecutor, Malaysia*¹¹, le Conseil privé a statué que le pouvoir réglementaire de créer une zone de sécurité pour des raisons de sécurité d'État englobait l'obligation de proposer la révocation de ces mesures de sécurité quand les conditions justifiant leur création n'existaient plus.

[36] À mon avis, aucun de ces arrêts n'est utile. En l'espèce, aucune obligation constitutionnelle n'incombe au défendeur du genre de celle que la Cour a reconnu dans l'arrêt *Air Canada* et il n'y a pas eu de changement fondamental de situation après l'envoi de la demande d'assistance, comme c'était le cas dans l'arrêt *Teh Cheng Poh*. J'ai déjà indiqué que je n'accepte pas que le fait de reconnaître que des mots inappropriés ont été utilisés dans la demande d'aide soit une reconnaissance que les allégations faisant l'objet de l'enquête ont été réfutées. Je n'interprète pas de cette façon les termes du règlement intervenu avec l'ancien premier ministre ni la lettre d'excuses qui a été envoyée au demandeur. En fait, ces deux documents précisent que l'enquête se poursuit.

[37] Pour les motifs indiqués ci-dessus, je ne suis pas convaincu que le demandeur a établi qu'il existe

duty to withdraw the request is owed to him in the circumstances of this case. The primary criterion for an order of *mandamus* is not made out.

[38] If I am wrong in this conclusion there are two other considerations which, in my opinion militate against issuing an order to withdraw the request. The first is that another responsibility of the respondent is engaged in this case, that is, in relation to the administration of justice, to facilitate arrangements for the investigation by police authorities of allegations of criminal activity. That responsibility gives rise to a public duty owed to the public at large. Weighed in the balance with the duty claimed to be owed to the applicant, I am not persuaded that without more, for example some evidence of clear abuse by the respondent, the balance would favour grant of an order of *mandamus*, as the applicant seeks.

[39] The second consideration to be weighed is that the decision to issue the request, or to withdraw it when made, is one within the accusatorial and investigatory functions of the law officers of the Crown in the administration of justice. I agree with the respondent that in such matters the Court should accord very considerable deference to the decision of the Attorney General. By long-standing practice courts do not interfere in such matters¹² barring some flagrant impropriety on the part of the respondent. In modern parlance, the decision to refuse to withdraw the request, at a minimum must be determined to be patently unreasonable. In my opinion that is not the case here.

[40] The applicant's claim for *mandamus* is thus dismissed. I am not persuaded a public duty is established, one that is owed to the applicant, to withdraw the request.

une obligation légale à caractère public de retirer la demande d'assistance, et que cette obligation lui est due dans les circonstances de l'espèce. Le critère premier qui aurait permis de rendre une ordonnance de *mandamus* n'a pas été établi.

[38] Si j'ai tort d'en arriver à cette conclusion, il y a deux autres considérations qui, à mon avis, militent contre la délivrance d'une ordonnance en vue de retirer la demande d'assistance. La première considération est qu'une autre responsabilité du défendeur est engagée en l'espèce, savoir sa responsabilité, relativement à l'administration de la justice, de faciliter les arrangements permettant aux autorités policières d'enquêter sur des allégations d'activités criminelles. Cette responsabilité donne lieu à une obligation d'ordre public qui est due aux citoyens en général. Si l'on pondère cette obligation avec l'obligation qui serait due au demandeur, je ne suis pas convaincu qu'en l'absence d'une preuve supplémentaire, par exemple, certains éléments de preuve établissant qu'il y a eu manifestement des abus de la part du défendeur, la balance penche en faveur de la délivrance d'une ordonnance de *mandamus*, comme celle que recherche le demandeur.

[39] La deuxième considération dont il faut tenir compte est que la décision d'envoyer la demande d'assistance, ou de la retirer une fois qu'elle a été prise, est une décision qui fait partie des fonctions d'accusation et d'enquête des conseillers juridiques de la Couronne dans l'administration de la justice. Je conviens avec le défendeur qu'en pareils cas la Cour doit faire preuve d'une très grande retenue à l'égard de la décision du procureur général. Il existe une pratique de longue date selon laquelle la Cour n'intervient pas dans les affaires de ce genre¹², sauf en cas d'erreur flagrante de la part du défendeur. En langage moderne, il faudrait à tout le moins que la décision de refuser de retirer la demande d'assistance soit considérée comme étant manifestement déraisonnable. À mon avis, ce n'est pas le cas en l'espèce.

[40] La demande de *mandamus* du demandeur est donc rejetée. Je ne suis pas convaincu qu'il a établi qu'il existait une obligation à caractère public, qui lui serait due, de retirer la demande d'assistance.

Declaratory relief

[41] The applicant's request for declaratory relief as originally framed was detailed and specific, as set out earlier in these reasons. In later submissions¹³ an alternative formulation was proposed, in response to suggestions on behalf of the Attorney General about the content of a declaration if the Court, despite the respondent's opposition, should decide this is an appropriate case for declaratory relief. The applicant's alternative form is this:

Neither the Minister of Justice nor the RCMP could obtain in Canada the coercive measures requested in Switzerland without prior judicial authorization. That condition has not been satisfied in this case, nor had there been a confirmation from such a judicial authority that the conditions are satisfied were the subject matter located on Canadian soil.

[42] This is not a case for the award of declaratory relief claimed by the applicant. It is urged that the respondent does not dispute the basic legal proposition sought to be declared. Indeed counsel for the Attorney General agrees with it. Thus there is no justiciable issue between the parties, no legal issue for the Court to resolve by declaration.¹⁴ Moreover, the applicant desires the declaration for use in dealing with Swiss authorities, and primarily as evidence before the Swiss Court. The applicant concedes, as the respondent urges, that this Court would not issue a declaration like that here sought for use in a Canadian court, but for the applicant it is urged that restraint has no application where the declaration is sought for use in a foreign court. In my opinion there is no basis for that submission. Rather, it is simply not within this Court's practice to issue a declaration about the state of the law, without argument based on conflicting interests, for use in another forum.¹⁵

[43] Moreover, Swiss authorities have been apprised of Canadian law, as has been acknowledged by Mr. Gossin's letter of November 4, 1998. If Swiss law

Le jugement déclaratoire

[41] Dans sa requête, le demandeur réclame aussi un jugement déclaratoire, dont la formulation initiale, reproduite dans les présents motifs, était détaillée et précise. Dans des observations ultérieures¹³, une autre formulation a été proposée, en réponse aux suggestions faites au nom du procureur général au sujet du contenu d'une déclaration si la Cour, malgré l'opposition du défendeur, décidait qu'il y a lieu d'accorder le jugement déclaratoire. Cette nouvelle formulation proposée par le demandeur est la suivante:

[TRADUCTION] Ni le ministre de la Justice ni la GRC ne pouvaient prendre au Canada les mesures coercitives demandées à la Suisse sans avoir d'abord obtenu une autorisation judiciaire. Cette condition n'a pas été respectée en l'espèce, et il n'y a pas eu non plus de confirmation de la part des autorités judiciaires que les conditions seraient respectées si l'objet de la demande se trouvait en territoire canadien.

[42] Il ne s'agit pas d'un cas où il est approprié d'octroyer le jugement déclaratoire recherché par le demandeur. Le défendeur fait valoir qu'il ne conteste pas la proposition juridique de base que l'on voudrait faire déclarer. En fait, l'avocat du procureur général y souscrit. Il n'y a donc pas de question à trancher entre les parties, et il n'y a pas de question juridique que la Cour puisse résoudre par voie de déclaration¹⁴. Qui plus est, le demandeur souhaite utiliser la déclaration dans ses rapports avec les autorités suisses, et principalement comme preuve devant les tribunaux suisses. Le demandeur concède, comme le lui demande instamment le défendeur, que la présente Cour ne ferait pas de déclaration comme celle qu'il recherche pour être utilisée devant les tribunaux canadiens, mais il soutient énergiquement que cette restriction ne s'applique pas lorsque la déclaration est recherchée pour être utilisée devant un tribunal étranger. À mon avis, cet argument n'a pas de fondement. En fait, il n'est tout simplement pas d'usage à la Cour de faire une déclaration au sujet de l'état du droit, sans argumentation fondée sur des intérêts contradictoires, pour que celle-ci soit utilisée devant un autre tribunal¹⁵.

[43] En outre, les autorités suisses ont été informées du droit canadien, comme en témoigne la lettre de M. Gossin en date du 4 novembre 1998. Si le droit

requires more than has been provided, as the applicant urges, that will be established by decision of the Swiss Court in any proceeding the applicant may now have initiated to appeal the order of the Swiss Prosecutor to release information in response to the request.

Preliminary issues

[44] While it is unnecessary for purposes of this decision to deal with preliminary issues raised by the respondent, I deal with those briefly in the event that my determination on the main issues is not upheld in any appeal.

[45] The respondent urges that the decision not to withdraw the request is not subject to judicial review by this Court since it is not a decision of a “federal board, commission or other tribunal” as defined in subsection 2(1) of the *Federal Court Act*¹⁶ because it is not a decision made within “jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown”. I have already indicated my opinion that the decision is made by virtue of the prerogative power of the Crown within the authority of the respondent as chief law officer of the Crown federal. In my opinion the decision here questioned by the application for *mandamus* is subject to judicial review by this Court.

[46] A second preliminary issue raised by the respondent is that some of the submissions of the applicant, in particular those questioning the respondent’s authority to issue the request, were not raised in timely fashion and, moreover, they should be precluded now by application of the principle of *res judicata*. It is urged these submissions could have been made in the applicant’s first proceeding, heard by Mr. Justice Wetston, and the Court should not now permit them to be raised. Yet it is acknowledged by the respondent that proceedings relating to the decision not to withdraw the request could only have begun after there was no action, and ultimately there was a refusal, on the applicant’s request to the respondent that the request be withdrawn. The *mandamus* pro-

suisse exige plus que ce qui a été fourni, comme le soutient le demandeur, cela sera établi par la décision des tribunaux suisses dans toute instance que le demandeur peut maintenant avoir intentée pour contester l’ordonnance du procureur suisse de remettre les renseignements en réponse à la demande d’assistance.

Les questions préliminaires

[44] Il n’est peut-être pas nécessaire pour les fins de la présente décision de traiter des questions préliminaires soulevées par le défendeur, mais j’en traiterai brièvement au cas où ma décision sur les questions principales ne serait pas maintenue en appel.

[45] Le défendeur fait valoir que la décision de ne pas retirer la demande d’assistance ne peut faire l’objet d’un contrôle judiciaire devant la présente Cour puisqu’il ne s’agit pas d’une décision d’un «office fédéral», aux termes du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*¹⁶, et parce qu’il ne s’agit pas d’une décision prise dans le cadre de la «compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prerogative royale». J’ai déjà exprimé mon avis que la décision a été prise aux termes du pouvoir découlant de la prerogative de la Couronne qui est confiée au défendeur à titre de premier conseiller juridique de la Couronne fédérale. À mon avis, la décision contestée en l’espèce par la demande de *mandamus* peut faire l’objet d’un contrôle judiciaire devant la présente Cour.

[46] La deuxième question préliminaire soulevée par le défendeur est que certaines des observations du demandeur, en particulier celles qui contestent le pouvoir du défendeur d’envoyer la demande d’assistance, n’ont pas été soulevées à temps et que, de plus, elles devraient maintenant être exclues du fait de l’application du principe de la chose jugée. On fait valoir que ces observations auraient pu être faites dans la première instance intentée par le demandeur, qui a été entendue par le juge Wetston, et que la Cour ne devrait pas permettre qu’elles soient soulevées maintenant. Pourtant, le défendeur reconnaît que les procédures ayant trait à la décision de ne pas retirer la demande d’assistance ne pouvaient être intentées qu’après que le défendeur n’eut pris aucune mesure au

ceeding (T-224-97) obviously commenced in a timely fashion. As for the principle of *res judicata*, in my view, it has no application here for the earlier proceeding dealing with alleged violation of Charter rights went forward on agreed facts to determine expeditiously an agreed question of law. The scope of that proceeding, determined by agreement between the parties, did not provide for argument about the basis of authority to issue the request except with respect to the application of the Charter.

[47] In sum, the preliminary issues raised by the respondent do not preclude consideration of the merits of the applications.

Alleged defects in the requests

[48] The applicant urges that the request on its face is defective and without further explanation is misleading to Swiss authorities. Thus, it is urged that its allegation of criminal activity on the part of a prime suspect, identified in the request, former Prime Minister Mulroney, has not been denied to Swiss authorities. Further, it is said that the request implies authority on the part of the respondent or her representatives, to direct coercive search and seizure of documents in Canada without prior judicial authority, and that Canada (or Ms. Prost) would provide assistance upon request of the Swiss on a reciprocal basis. I note that the alleged deficiency of the assurance of reciprocity is ultimately not relied upon by the applicant in final written submissions.

[49] As for the other defects alleged, it is clear that the Swiss authority for dealing with the request from Canada, the Swiss Federal Police authority, considered the request to be concerned with allegations, not conclusions, of criminal activity. Further, it was understood by that authority that coercive search and seizure of documents in Canada might require differ-

sujet de la demande que lui adressait le demandeur pour que la demande d'assistance soit retirée, et qu'il a finalement refusé. L'instance relative au *mandamus* (T-224-97) a manifestement été intentée à l'intérieur du délai prescrit. Pour ce qui est du principe de la chose jugée, à mon avis, celui-ci ne s'applique pas en l'espèce étant donné que la procédure antérieure traitant de la violation alléguée des droits garantis par la Charte a été entendue sur un exposé conjoint des faits afin de trancher rapidement une question de droit dont les parties avaient convenu. La portée de cette procédure, déterminée sur consentement des parties, ne prévoyait pas d'argumentation au sujet du fondement du pouvoir de présenter une demande d'assistance, en dehors de ce qui concernait l'application de la Charte.

[47] En résumé, les questions préliminaires soulevées par le défendeur n'empêchent pas l'examen du fond des demandes.

Vices allégués dans les demandes d'assistance

[48] Le demandeur soutient qu'à première vue la demande d'assistance est viciée et que, sans autre explication, elle peut tromper les autorités suisses. Ainsi, il soutient que les allégations d'activité criminelle de la part du suspect principal, identifié dans la demande d'assistance, soit l'ancien premier ministre Mulroney, n'ont pas été niées devant les autorités suisses. En outre, il soutient que la demande implique que le défendeur ou ses représentants ont le pouvoir d'ordonner des mesures coercitives de perquisition et de saisie de documents au Canada sans autorisation judiciaire préalable et que le Canada (ou M^{me} Prost) accorderait à la Suisse son aide, sur demande, sur une base réciproque. Je note que le caractère prétendument inapproprié de l'assurance de réciprocité n'a pas été débattu par le demandeur dans ses dernières observations écrites.

[49] Pour ce qui est des autres vices allégués, il est clair que les autorités suisses qui ont le pouvoir de traiter la demande provenant du Canada, c'est-à-dire la police fédérale suisse, a jugé que la demande traitait d'allégations et non pas de conclusions d'activités criminelles. En outre, cette autorité a compris que les mesures coercitives de perquisition et de saisie de

ent processes than those applied in Switzerland. Those understandings, it seems to me, are acknowledged by Mr. Gossin's letter of November 1998, responding to the letter of Mr. Corbett which set out the applicant's claims, raised in the applications now before the Court, that misunderstandings had been left with Swiss authorities by the request.

[50] Even if I were persuaded that the request was misleading to the Swiss authorities, a view I do not share, that might raise issues of responsibility to Swiss authorities under principles of international comity, and in Canada's own long-term self interest. Yet it would not raise any issue of a duty owed to the applicant which would warrant the grant of an order of *mandamus* directing that the request be withdrawn.

Conclusion

[51] For the reasons set out, I am not persuaded that a public legal duty owed to the applicant is here established. There is no basis for an order of *mandamus*. Further, there is no difference in the views of the parties on the basic issue of law which the applicant seeks to have declared, that is, that coercive search and seizure of documents in Canada requires prior judicial authorization by the grant of a search warrant. There is no justiciable issue between the parties that a declaration would resolve. In these circumstances the Court declines to grant a declaration in the forms sought, or to similar effect, the avowed purpose of which is that it be used as evidence in proceedings in the Swiss Federal Court or with Swiss authorities.

[52] Separate orders now issue, one in each of the Court's files, in T-224-97 dismissing the application for an order in the nature of *mandamus*, and in T-1221-98, dismissing the application for a declaration about Canadian law that would state the basic legal

documents au Canada pourraient exiger un processus différent de ceux qui s'appliquent en Suisse. Il me semble que ces faits ont été reconnus dans la lettre de M. Gossin de novembre 1998, par laquelle il répondait à la lettre de M. Corbett qui avait fait état des réclamations du demandeur, soulevées dans les demandes dont la Cour est maintenant saisie, alléguant que la demande d'assistance pouvait avoir trompé les autorités suisses.

[50] Même si j'étais persuadé que la demande d'assistance était trompeuse pour les autorités suisses, opinion que je ne partage pas, cela pourrait soulever des questions de responsabilité envers les autorités suisses en vertu des principes de courtoisie internationale, et dans l'intérêt à long terme du Canada. Cependant, cela ne soulèverait pas de question d'obligation due au demandeur qui pourrait justifier de rendre une ordonnance de *mandamus* pour que la demande d'assistance soit retirée.

Conclusion

[51] Pour les motifs énoncés ci-dessus, je ne suis pas convaincu que le demandeur a établi que le défendeur lui doit une obligation légale à caractère public. Il n'y a donc pas de fondement pour rendre une ordonnance de *mandamus*. En outre, il n'y a pas de différence d'opinions entre les parties sur la question de droit fondamental que le demandeur cherche à faire déclarer, c'est-à-dire que les mesures coercitives de perquisition et de saisie des documents au Canada exigent une autorisation judiciaire préalable sous forme de mandat de perquisition. Il n'y a donc pas entre les parties de question à juger qu'un jugement déclaratoire trancherait. Dans les circonstances, la Cour refuse de faire la déclaration sous la forme demandée, ou toute autre déclaration à l'effet semblable, dont le but avoué serait qu'elle soit utilisée comme preuve dans des procédures devant la Cour fédérale suisse ou dans les rapports du demandeur avec les autorités suisses.

[52] Deux ordonnances distinctes sont maintenant rendues, dans chacun des dossiers de la Cour, soit le dossier T-224-97, pour rejeter la demande d'une ordonnance de la nature d'un *mandamus*, et le dossier T-1221-98, pour rejeter la demande de déclaration sur

issues on which the parties are agreed. Both applications are dismissed, with costs on the normal party-and-party basis, but treated on the basis of a single hearing for the two applications.

l'état du droit canadien qui énoncerait les questions juridiques fondamentales acceptées par les parties. Les deux requêtes sont rejetées, et les dépens, sur la base habituelle des frais entre parties, sont accordés pour une seule audition des deux demandes.

¹ [1996] 3 F.C. 931 (T.D.).

² [1997] 2 F.C. 176 (C.A.).

³ *Schreiber v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 841.

⁴ *Schreiber v. Canada (Attorney General)*, [1996] 3 F.C. 947 (T.D.).

⁵ R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 30.

⁶ *Id.*, s. 3(2).

⁷ [1994] 1 F.C. 742 (C.A.); affd [1994] 3 S.C.R. 1100.

⁸ R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 30.

⁹ *Department of Justice Act*, R.S.C., 1985, c. J-2, s. 4(b).

¹⁰ [1986] 2 S.C.R. 539.

¹¹ [1980] A.C. 458 (P.C.).

¹² See *Jefford v. Canada*, [1988] 2 F.C. 189 (C.A.), at p. 194 (per Heald J.A.); *Re Balderstone et al. and The Queen* (1983), 4 D.L.R. (4th) 162 (Man. C.A.), per Monnin C.J.M.

¹³ Applicant's response application record, vol. 2—submissions, at p. 29.

¹⁴ *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821.

¹⁵ *Gariepy v. Canada (Administrator of Federal Court)*, [1989] 1 F.C. 544 (T.D.), at p. 556 (per McNair J.).

¹⁶ R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1).

¹ [1996] 3 C.F. 931 (1^{re} inst.).

² [1997] 2 C.F. 176 (C.A.).

³ *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 841.

⁴ *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [1996] 3 C.F. 947 (1^{re} inst.).

⁵ L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 30.

⁶ *Id.*, art. 3(2).

⁷ [1994] 1 C.F. 742 (C.A.); conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100.

⁸ L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 30.

⁹ *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J-2, art. 4b).

¹⁰ [1986] 2 R.C.S. 539.

¹¹ [1980] A.C. 458 (P.C.).

¹² Voir *Jefford c. Canada*, [1988] 2 C.F. 189 (C.A.), à la p. 194, juge Heald, J.C.A.; *Re Balderstone et al. and The Queen*, (1983), 4 D.L.R. (4th) 162 (C.A. Man.), (le juge en chef Monnin).

¹³ Dossier de la demande en réplique du demandeur, vol. 2—Observations, à la p. 29.

¹⁴ *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821.

¹⁵ *Gariepy c. Canada (Administrateur de la Cour fédérale)*, [1989] 1 C.F. 544 (1^{re} inst.), à la p. 556 (juge McNair).

¹⁶ L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1).