

The Attorney General of Nova Scotia and Ernest Harold Grainger *Appellants*;

and

Linden MacIntyre *Respondent*;

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General for Saskatchewan and the Attorney General for Alberta *Interveners*;

and

Canadian Civil Liberties Association *Intervener*.

File No.: 16045.

1981: February 3; 1982: January 26.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NOVA SCOTIA

Criminal law — Search warrants — Right to inspect search warrants and informations on which search warrants based — Whether access restricted to “interested parties” or open to general public — Whether right to inspect only on execution of search warrant or whether hearings dealing with search warrants open — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 443, 446.

Respondent, an investigative journalist, was denied access to search warrants and supporting material by appellant Grainger, the Justice of the Peace who had issued them, because such material was not available for inspection by the general public. At trial, respondent was held entitled to a declaration that search warrants after their execution, and the informations related to them in the control of the justice of the peace or court official, were court records available for examination by members of the general public. In dismissing an appeal, the Appeal Court declared that the public was entitled to inspect informations upon which search warrants were issued pursuant to s. 443 of the *Criminal Code*, and that any member of the public, including individuals

Le procureur général de la Nouvelle-Écosse et Ernest Harold Grainger *Appellants*;

et

^a **Linden MacIntyre** *Intimé*;

et

^b **Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général de l'Alberta** *Intervenants*;

et

^d **Canadian Civil Liberties Association** *Intervenante*.

N^o du greffe: 16045.

1981: 3 février; 1982: 26 janvier.

^e Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

^f *Droit criminel — Mandats de perquisition — Droit d'examiner les mandats de perquisition et les dénonciations sur lesquelles ils se fondent — Les «personnes concernées» sont-elles les seules à avoir accès aux documents ou le grand public y a-t-il également accès? — Y a-t-il un droit d'examiner le mandat de perquisition seulement après son exécution ou l'audition relative aux mandats de perquisition est-elle publique? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 443, 446.*

^h L'intimé, qui est journaliste enquêteur, s'est vu refuser l'accès aux mandats de perquisition et aux pièces justificatives par l'appellant Grainger, le juge de paix qui avait délivré les mandats, pour le motif que le public en général ne peut avoir accès à ces documents pour les consulter. En première instance, on a statué que l'intimé avait droit à un jugement déclarant que les mandats de perquisition exécutés et les dénonciations qui s'y rapportent, qui se trouvent sous la garde du juge de paix ou d'un fonctionnaire d'une cour, sont des pièces judiciaires que le grand public peut consulter. En rejetant l'appel de cette décision, la Cour d'appel a déclaré que le public a le droit de consulter les dénonciations à l'origine des mandats de perquisition délivrés en application de l'art.

about to be the subject of a search warrant, was entitled to be present in open court when the search warrants were issued.

Held (Martland, Ritchie, Beetz and Estey JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Dickson, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.: After a search warrant has been executed, and objects found during the search are brought before a justice, members of the public are entitled to inspect the warrant, and the information upon which it was issued. Curtailment of public accessibility is justified only where the need to protect other social values is of superordinate importance. In cases where a search warrant is issued but nothing is found, protection of the innocent is such an overriding social value. Furthermore, the public interest in the effective administration of justice must override public accessibility to the extent that the proceedings at which the warrant is issued can be conducted *in camera*. Otherwise a person whose property was to be searched could remove the goods. The need for confidentiality disappears, however, once the warrant has been executed. At this point the public as well as those who are directly interested have a right to inspect the warrant and the related information.

Per Martland, Ritchie, Beetz and Estey JJ. (*dissenting*): The broad declaration of the Court of Appeal, for reasons given by Dickson J., cannot be sustained. Respondent cannot assert a right to examine the search warrants and related informations on the basis that the issuance of the search warrants was a judicial act in open court with a right for the public to be present.

Proceedings before a justice under s. 443 are part and parcel of criminal investigative procedure and are not analogous to trial proceedings which are generally required to be conducted in open court. The opening to public inspection of the documents before the justice is not equivalent to the right of the public to attend and witness proceedings in court. Access to these documents should be restricted to persons who can show a direct and tangible interest in the documents. There is no general right to inspect search warrants and the informations relating thereto.

[*Inland Revenue Commissioners v. Rossminster Ltd.*, [1980] 2 W.L.R. 1; *R. v. Solloway Mills & Co.*, [1930] 3 D.L.R. 293; *Realty Renovations Ltd. v. Attorney-*

443 du *Code criminel* et que tous les particuliers, y compris ceux que les mandats pourraient viser, ont le droit d'être présents à l'audience publique quand les mandats ont été délivrés.

Arrêt (les juges Martland, Ritchie, Beetz et Estey sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, McIntyre, Chouinard et Lamer: Après qu'un mandat de perquisition a été exécuté et que les objets trouvés pendant la perquisition ont été portés devant un juge de paix, le public a le droit d'examiner le mandat et la dénonciation par suite de laquelle il a été délivré. Restreindre l'accès du public ne peut se justifier que si la nécessité de protéger d'autres valeurs sociales a préséance. Dans le cas où un mandat de perquisition est délivré, mais sans que rien ne soit trouvé, la protection de l'innocent est une des valeurs sociales qui ont préséance. De plus, le droit du public à une administration efficace de la justice doit l'emporter sur son droit d'accès de sorte que les procédures qui portent sur la délivrance du mandat peuvent se dérouler à huis clos. Autrement, l'occupant des lieux à perquisitionner pourrait faire disparaître les pièces. Toutefois, après l'exécution du mandat, il n'est plus nécessaire de préserver le caractère confidentiel. A ce stade, le public aussi bien que les personnes directement concernées ont le droit de consulter le mandat et la dénonciation qui s'y rapporte.

Les juges Martland, Ritchie, Beetz et Estey (*dissentants*): Pour les motifs exprimés par le juge Dickson, la déclaration générale faite par la Cour d'appel n'est pas défendable. L'intimé ne peut prétendre à un droit de consulter les mandats de perquisition et les dénonciations qui s'y rapportent sous prétexte que la délivrance des mandats de perquisition est un acte judiciaire accompli au cours d'une audience publique à laquelle le public a le droit d'être présent.

Les procédures qui ont lieu devant un juge de paix en application de l'art. 443, et qui font partie de la procédure d'enquête criminelle, ne sont pas assimilables aux procédures du procès qui doivent généralement se dérouler en audience publique. Autoriser le public à consulter les documents que détient le juge de paix n'équivaut pas au droit du public d'assister à l'audience et de suivre les procédures. Il y a lieu de restreindre l'accès à ces documents aux personnes qui peuvent démontrer qu'elles sont concernées de façon directe et réelle. Il n'y a aucun droit général d'examiner les mandats de perquisition et les dénonciations qui s'y rapportent.

[Jurisprudence: *Inland Revenue Commissioners v. Rossminster Ltd.*, [1980] 2 W.L.R. 1; *R. v. Solloway Mills & Co.*, [1930] 3 D.L.R. 293; *Realty Renovations*

General for Alberta et al. (1978), 44 C.C.C. (2d) 249; *Southam Publishing Company v. Mack* (1959-60), 2 Crim. L.Q. 119; *Nixon v. Warner Communications, Inc.* (1978), 98 S. Ct. 1306; *R. v. Wright*, 8 T.R. 293; *Gazette Printing Co. v. Shallow* (1909), 41 S.C.R. 339; *Scott v. Scott*, [1913] A.C. 417; *McPherson v. McPherson*, [1936] A.C. 177, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (1980), 110 D.L.R. (3d) 289, 52 C.C.C. (2d) 161, 38 N.S.R. (2d) 633, 69 A.P.R. 633, dismissing an appeal from a judgment of Richard J. Appeal dismissed, Martland, Ritchie, Beetz and Estey JJ. dissenting.

Reinhold M. Endres and Mollie Gallagher, for the appellants.

Robert Murrant and Gordon Proudfoot, for the respondent.

J. A. Scollin, Q.C., and *S. R. Fainstein*, for the intervener the Attorney General of Canada.

S. Casey Hill, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Ronald Schacter, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Eugene D. Westhaver, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

E. Robert A. Edwards, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Kenneth W. MacKay, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Y. Roslak, Q.C., and *Lloyd Nelson*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Alan D. Gold, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of Laskin C.J. and Dickson, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ. was delivered by

DICKSON J.—The appellant, Ernest Harold Grainger, is Chief Clerk of the Provincial Magistrate's Court at Halifax and also a Justice of the Peace. In the latter capacity he had occasion to issue certain search warrants. The respondent, Linden MacIntyre, is a television journalist

Ltd. v. Attorney-General for Alberta et al. (1978), 44 C.C.C. (2d) 249; *Southam Publishing Company v. Mack* (1959-60), 2 Crim. L.Q. 119; *Nixon v. Warner Communications, Inc.* (1978), 98 S. Ct. 1306; *R. v. Wright*, 8 T.R. 293; *Gazette Printing Co. c. Shallow* (1909), 41 R.C.S. 339; *Scott v. Scott*, [1913] A.C. 417; *McPherson v. McPherson*, [1936] A.C. 177.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse (1980), 110 D.L.R. (3d) 289, 52 C.C.C. (2d) 161, 38 N.S.R. (2d) 633, 69 A.P.R. 633, qui a rejeté l'appel formé contre le jugement du juge Richard. Pourvoi rejeté, les juges Martland, Ritchie, Beetz et Estey sont dissidents.

Reinhold M. Endres et Mollie Gallagher, pour les appelants.

Robert Murrant et Gordon Proudfoot, pour l'intimé.

J. A. Scollin, c.r., et *S. R. Fainstein*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

S. Casey Hill, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Ronald Schacter, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Eugene D. Westhaver, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

E. Robert A. Edwards, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Kenneth W. MacKay, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Y. Roslak, c.r., et *Lloyd Nelson*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Alan D. Gold, pour l'intervenante la Canadian Civil Liberties Association.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Dickson, McIntyre, Chouinard et Lamer rendu par

LE JUGE DICKSON—L'appelant Ernest Harold Grainger est le greffier principal de la Cour de magistrat provinciale à Halifax et il est aussi juge de paix. A ce dernier titre, il a décerné des mandats de perquisition. L'intimé, Linden MacIntyre, est journaliste de la télévision au service de la

employed by the Canadian Broadcasting Corporation. At the material time Mr. MacIntyre was researching a story on political patronage and fund raising. Mr. MacIntyre asked Mr. Grainger to show him the search warrants and supporting material. Mr. Grainger refused, on the ground that such material was not available for inspection by the general public. Mr. MacIntyre commenced proceedings in the Supreme Court of Nova Scotia, Trial Division, for an order that search warrants and informations relating thereto, issued pursuant to s. 443 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, or other related or similar statutes, are a matter of public record and may be inspected by a member of the public upon reasonable request.

I

Mr. Justice Richard of the Trial Division of the Supreme Court of Nova Scotia delivered reasons approving Mr. MacIntyre's application. He held that Mr. MacIntyre was entitled to a declaration to the effect that search warrants "which have been executed", and informations relating thereto, which are in the control of the justice of the peace or a court official are court records available for examination by members of the general public.

An appeal brought by the Attorney General of Nova Scotia and by Mr. Grainger to the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia was dismissed. The Appeal Division proceeded on much broader grounds than Richard J. The order dismissing the appeal contained a declaration "that a member of the public is entitled to inspect informations upon which search warrants have been issued pursuant to section 443 of the *Criminal Code* of Canada". The Court also declared that Mr. MacIntyre was entitled to be present in open court when the search warrants were issued. This right, the Appeal Division said, extended to any member of the public, including individuals who would be the subjects of the search warrants.

Société Radio-Canada. A l'époque en cause, M. MacIntyre faisait des recherches sur une affaire de favoritisme politique et de souscription de fonds. M. MacIntyre a demandé à M. Grainger de lui laisser voir les mandats de perquisition et les documents justificatifs. M. Grainger a refusé pour le motif que le public en général ne peut avoir accès à ces documents pour les consulter. M. MacIntyre a alors entamé des procédures devant la Division de première instance de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse pour obtenir une ordonnance portant que les mandats de perquisition, et les dénonciations qui s'y rapportent, décernés en application de l'art. 443 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, ou de toute autre loi semblable ou connexe sont du domaine public et accessibles à un particulier sur demande raisonnable.

d

I

Le juge Richard, de la Division de première instance de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, a rendu un jugement faisant droit à la requête de M. MacIntyre. Il a conclu que M. MacIntyre avait droit à un jugement déclarant que les mandats de perquisition [TRADUCTION] «qui ont été exécutés», et les dénonciations qui s'y rapportent, qui se trouvent sous la garde du juge de paix ou d'un fonctionnaire d'une cour, sont des pièces judiciaires que le grand public peut consulter.

g

L'appel interjeté par le procureur général de la Nouvelle-Écosse et M. Grainger à la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a été rejeté. La Division d'appel s'est fondée sur des motifs beaucoup plus larges que ceux du juge Richard. L'ordonnance qui rejette l'appel comporte une déclaration selon laquelle [TRADUCTION] «un particulier a le droit de consulter les dénonciations à l'origine des mandats de perquisition délivrés en application de l'art. 443 du *Code criminel* du Canada». La cour a également déclaré que M. MacIntyre avait le droit d'être présent à l'audience publique quand les mandats ont été délivrés. Ce droit, selon la Division d'appel, s'étend à tout particulier, et même aux personnes que les mandats de perquisition pourraient viser.

This Court granted leave to appeal the judgment and order of the Appeal Division. The Attorney General of Canada and the Attorneys General of the Provinces of Ontario, Quebec, New Brunswick, British Columbia, Saskatchewan and Alberta intervened to support the appellant Attorney General of Nova Scotia. The Canadian Civil Liberties Association intervened in support of Mr. MacIntyre.

Although Mr. MacIntyre happens to be a journalist employed by the C.B.C. he has throughout taken the position that his standing is no higher than that of any member of the general public. He claims no special status as a journalist.

II

A search warrant may be broadly defined as an order issued by a justice under statutory powers, authorizing a named person to enter a specified place to search for and seize specified property which will afford evidence of the actual or intended commission of a crime. A warrant may issue upon a sworn information and proof of reasonable grounds for its issuance. The property seized must be carried before the justice who issued the warrant to be dealt with by him according to law.

Search warrants are part of the investigative pretrial process of the criminal law, often employed early in the investigation and before the identity of all of the suspects is known. Parliament, in furtherance of the public interest in effective investigation and prosecution of crime, and through the enactment of s. 443 of the *Code*, has legalized what would otherwise be an illegal entry of premises and illegal seizure of property. The issuance of a search warrant is a judicial act on the part of the justice, usually performed *ex parte* and *in camera*, by the very nature of the proceedings.

Cette Cour a accordé l'autorisation d'appeler du jugement et de la déclaration de la Division d'appel. Le procureur général du Canada et les procureurs généraux des provinces de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta sont intervenus pour appuyer l'appelant, le procureur général de la Nouvelle-Écosse. La Canadian Civil Liberties Association est intervenue en faveur de M. MacIntyre.

Bien que M. MacIntyre se trouve être journaliste au service de la Société Radio-Canada, il a soutenu, au cours de toutes les procédures, que sa situation n'était pas meilleure que celle des simples particuliers. Il ne prétend à aucun statut spécial en tant que journaliste.

II

On peut définir de façon générale un mandat de perquisition comme un ordre délivré par un juge de paix, en vertu de pouvoirs accordés par la loi, autorisant une personne désignée à pénétrer dans un lieu déterminé, pour y chercher et saisir des objets déterminés qui fournissent la preuve de la perpétration réelle d'une infraction ou de l'intention d'en perpétrer une. Un mandat peut être décerné par suite d'une dénonciation faite sous serment accompagnée de la preuve qu'il y a des motifs raisonnables de le décerner. Les objets saisis doivent être transportés devant le juge de paix qui a décerné le mandat pour qu'il en dispose conformément à la loi.

Les mandats de perquisition se situent dans la phase d'enquête antérieure au procès en droit criminel; ils servent souvent au début de l'enquête et avant que l'identité de tous les suspects soit connue. Pour protéger l'intérêt public par la recherche et la répression efficaces du crime, le Parlement a, en adoptant l'art. 443 du *Code*, légalisé ce qui serait autrement une introduction illégale dans un endroit et une saisie illégale de biens. La délivrance d'un mandat de perquisition est un acte judiciaire fait par le juge de paix, habituellement *ex parte* et à huis clos, à cause de la nature même des procédures.

The search warrant in recent years has become an increasingly important investigatory aid, as crime and criminals become increasingly sophisticated and the incidence of corporate white collar crime multiplies. The effectiveness of any search made pursuant to the issuance of a search warrant will depend much upon timing, upon the degree of confidentiality which attends the issuance of the warrant and upon the element of surprise which attends the search.

As is often the case in a free society there are at work two conflicting public interests. The one has to do with civil liberties and the protection of the individual from interference with the enjoyment of his property. There is a clear and important social value in avoidance of arbitrary searches and unlawful seizures. The other, competing, interest lies in the effective detection and proof of crime and the prompt apprehension and conviction of offenders. Public protection, afforded by efficient and effective law enforcement, is enhanced through the proper use of search warrants.

In this balancing of interests, Parliament has made a clear policy choice. The public interest in the detection, investigation and prosecution of crimes has been permitted to dominate the individual interest. To the extent of its reach, s. 443 has been introduced as an aid in the administration of justice and enforcement of the provisions of the *Criminal Code*.

III

The *Criminal Code* gives little guidance on the question of accessibility to the general public of search warrants and the underlying informations. And there is little authority on the point. The appellant Attorney General of Nova Scotia relied upon Taylor's *Treatise on the Law of Evidence* (11th ed. 1920), upon a footnote to Order 63, Rule 4 of the English Rules of Court, and upon *Inland Revenue Commissioners v. Rossminster Ltd.*, [1980] 2 W.L.R. 1. These authorities indicate that under English practice there is no general right to inspect and copy judicial records and documents. The right is only exercisable when some direct

Le mandat de perquisition a acquis, depuis quelques années, une importance croissante comme moyen d'enquête parce que le crime et les criminels deviennent de plus en plus astucieux et que la fréquence des crimes économiques s'accroît. L'efficacité d'une perquisition faite à la suite de la délivrance d'un mandat dépend beaucoup du moment de l'exécution, du degré de confidentialité qui entoure la délivrance du mandat et de l'élément de surprise qui accompagne la perquisition.

Comme il arrive souvent dans une société libre, il y a ici deux aspects de l'intérêt public qui s'affrontent. Le premier ressortit aux libertés fondamentales et à la protection de la personne contre toute atteinte à la jouissance de ses biens. Il y a un avantage public manifeste et important à éviter les perquisitions arbitraires et les saisies illégales. L'autre aspect concurrent de l'intérêt public tient à la détection et à la preuve efficaces du crime ainsi qu'à l'arrestation et à la condamnation rapides des délinquants. L'utilisation à bon escient de mandats de perquisition renforce la protection qu'assure au public l'application efficace de la loi.

En s'appréciant ces aspects de l'intérêt public, le législateur a fait un choix de principe clair. Il a fait prédominer les éléments de l'intérêt public que sont la détection, l'investigation et la répression des crimes sur l'intérêt particulier. Dans toute la mesure de sa portée, l'art. 443 a été adopté pour faciliter l'administration de la justice et l'application des dispositions du *Code criminel*.

III

Le *Code criminel* fournit peu d'indications sur la question de l'accès du grand public aux mandats de perquisition et aux dénonciations qui les justifient. Peu de choses ont été écrites sur le sujet. Le procureur général de la Nouvelle-Écosse appelant a invoqué l'ouvrage de Taylor, intitulé *Treatise on the Law of Evidence* (11^e éd. 1920), une annotation à l'Ordonnance 63, règle 4, des Règles de cours anglaises et l'arrêt *Inland Revenue Commissioners v. Rossminster Ltd.*, [1980] 2 W.L.R. 1. Ces sources indiquent que, d'après la pratique anglaise, il n'y a pas de droit absolu d'examiner et de copier les dossiers et pièces judiciaires. Le droit

and tangible interest or proprietary right in the documents can be demonstrated.

It does seem clear that an individual who is 'directly interested' in the warrant can inspect the information and the warrant after the warrant has been executed. The reasoning here is that an interested party has a right to apply to set aside or quash a search warrant based on a defective information (*R. v. Solloway Mills & Co.*, [1930] 3 D.L.R. 293 (Alta. S.C.)). This right can only be exercised if the applicant is entitled to inspect the warrant and the information immediately after it has been executed. The point is discussed by Mr. Justice MacDonald of the Alberta Supreme Court in *Realty Renovations Ltd. v. Attorney-General for Alberta et al.* (1978), 44 C.C.C. (2d) 249 at pp. 253-54:

Since the issue of a search warrant is a judicial act and not an administrative act, it appears to me to be fundamental that in order to exercise the right to question the validity of a search warrant, the interested party or his counsel must be able to inspect the search warrant and the information on which it is based. Although there is no appeal from the issue of a search warrant, a superior Court has the right by prerogative writ to review the act of the Justice of the Peace in issuing the warrant. In order to launch a proper application, the applicant should know the reasons or grounds for his application, which reasons or grounds are most likely to be found in the form of the information or warrant. I am unable to conceive anything but a denial of Justice if the contents of the information and warrant, after the warrant is executed, are hidden until the police have completed the investigation or until the Crown prosecutor decides that access to the file containing the warrant is to be allowed. Such a restriction could effectively delay, if not prevent review of the judicial act of the Justice in the issue of the warrant. If a warrant is void then it should be set aside as soon as possible and the earlier the application to set it aside can be heard, the more the right of the individual is protected.

The appellant, the Attorney General of Nova Scotia, does not contest the right of an 'interested party' to inspect search warrants and informations after execution. His contention is that Mr. MacIntyre, a member of the general public, not directly affected by issuance of the warrant, has no right of inspection. The question, therefore, is whether, in

n'existe que si la personne peut faire la preuve d'un intérêt certain et immédiat ou d'un droit de propriété sur les pièces.

a Il semble clair qu'une personne qui est directement concernée par le mandat peut examiner la dénonciation et le mandat après que ce dernier a été exécuté. La raison en est, dans ce cas, que la partie concernée a le droit de demander l'annulation ou la cassation du mandat de perquisition qui se fonde sur une dénonciation viciée. (*R. v. Solloway Mills & Co.*, [1930] 3 D.L.R. 293 (C.S. Alta.)). Ce droit ne peut s'exercer que si le requérant peut examiner le mandat et la dénonciation immédiatement après que celui-ci a été exécuté. Le juge MacDonald, de la Cour suprême de l'Alberta, traite ce point dans l'affaire *Realty Renovations Ltd. v. Attorney-General for Alberta et al.* (1978), 44 C.C.C. (2d) 249, aux pp. 253 et 254:

[TRADUCTION] Puisque la délivrance d'un mandat de perquisition est un acte judiciaire et non un acte administratif, il me paraît fondamental que, pour pouvoir exercer le droit de contester la validité d'un mandat de perquisition, la partie concernée ou son avocat puisse examiner le mandat de perquisition et la dénonciation sur laquelle il se fonde. Bien qu'il n'existe pas d'appel de la délivrance d'un mandat de perquisition, une cour supérieure a le droit, par bref de prérogative, de réviser l'acte du juge de paix qui délivre le mandat. Pour bien présenter sa requête, le requérant doit en connaître les raisons ou motifs qui tiennent fort probablement à la formulation de la dénonciation ou du mandat. Je ne puis rien voir d'autre qu'un déni de justice si l'on cache la teneur de la dénonciation et du mandat, après l'exécution de celui-ci, jusqu'à ce que la police ait terminé l'enquête ou jusqu'à ce que le substitut du procureur général décide de permettre la consultation du dossier où se trouve le mandat. Une telle restriction pourrait de fait retarder, sinon empêcher, la révision de l'acte judiciaire du juge de paix qui a délivré le mandat. Si un mandat est nul, il faut le déclarer nul dès que possible; le plus tôt on peut présenter la requête en annulation, le mieux on protège les droits de la personne.

i Le procureur général de la Nouvelle-Écosse appelant ne conteste pas le droit d'une «partie concernée» d'examiner les mandats et les dénonciations après exécution. Il soutient que M. MacIntyre, un simple citoyen, qui n'est pas directement touché par la délivrance du mandat, n'a pas de droit d'examen. La question est donc de savoir si

law, any distinction can be drawn, in respect of accessibility, between those persons who might be termed 'interested parties' and those members of the public who are unable to show any special interest in the proceedings.

There would seem to be only two Canadian cases which have addressed the point. In (1959-60), 2 Crim. L.Q., 119, reference is made to an unreported decision of Greschuk J. in *Southam Publishing Company v. Mack* in Supreme Court Chambers in Calgary, Alberta. Mandamus was granted requiring a magistrate to permit a reporter of the *Calgary Herald* to inspect the information and complaints which were in his possession relating to cases the magistrate had dealt with on a particular date.

In *Realty Renovations Ltd. v. Attorney-General for Alberta*, *supra*, MacDonald J. concluded his judgment with these words:

I further declare that upon execution of the search warrant, the information in support and the warrant are matters of Court Record and are available for inspection on demand.

It is only fair to observe, however, that in that case the person seeking access was an "interested party" and therefore the broad declaration, quoted above, strictly speaking went beyond what was required for the decision.

American courts have recognized a general right to inspect and copy public records and documents, including judicial records and documents. Such common law right has been recognized, for example, in courts of the District of Columbia (*Nixon v. Warner Communications, Inc.* (1978), 98 S. Ct. 1306). In that case Mr. Justice Powell, delivering the opinion of the Supreme Court of the United States, observed at p. 1311:

Both petitioner and respondents acknowledge the existence of a common-law right of access to judicial records, but they differ sharply over its scope and the circumstances warranting restrictions of it. An infrequent subject of litigation, its contours have not been delineated with any precision.

on peut faire une distinction, en droit, quant à l'accessibilité, entre les personnes qu'on peut qualifier de «parties concernées» et les particuliers qui ne peuvent faire la preuve d'aucun intérêt spécial dans les procédures.

Il semble n'y avoir que deux arrêts canadiens qui ont examiné la question. Dans (1959-60), 2 Crim. L.Q. 119, on fait état de l'affaire *Southam Publishing Company v. Mack*, une décision non publiée rendue en chambre par le juge Greschuk de la Cour suprême à Calgary (Alberta). Il a accordé un *mandamus* qui enjoignait à un magistrat de laisser un journaliste du *Calgary Herald* consulter la dénonciation et les plaintes que le magistrat avait en sa possession relativement à des affaires dont il s'était occupé à une date donnée.

Dans *Realty Renovations Ltd. v. Attorney-General for Alberta*, précité, le juge MacDonald termine son jugement en ces termes:

[TRADUCTION] Je déclare de plus qu'après l'exécution du mandat de perquisition, la dénonciation qui l'appuie et le mandat deviennent des pièces du dossier judiciaire qui peuvent être consultées sur demande.

Il n'est que juste cependant de souligner que dans cette affaire-là, la personne qui demandait à voir les pièces était une «partie concernée», et, en conséquence, la déclaration générale précitée va, à proprement parler, au-delà de ce qui était requis pour trancher l'affaire.

Les tribunaux américains reconnaissent un droit général de consulter et de copier les dossiers et documents publics, y compris les dossiers et documents judiciaires. Ce droit de *common law* a été admis, par exemple, par les tribunaux du district de Columbia (*Nixon v. Warner Communications, Inc.* (1978), 98 S. Ct. 1306). Dans cet arrêt, le juge Powell, qui expose l'opinion de la Cour suprême des États-Unis, fait remarquer, à la p. 1311:

[TRADUCTION] Aussi bien le requérant que les intimées reconnaissent l'existence d'un droit, en *common law*, d'accès aux dossiers judiciaires, mais ils sont en complet désaccord sur son étendue et sur les circonstances qui en justifient la limitation. Etant peu souvent débattus en cour, les paramètres de ce droit n'ont pas été fixés avec précision.

Later, at p. 1312, Mr. Justice Powell said:

The interest necessary to support the issuance of a writ compelling access has been found, for example, in the citizen's desire to keep a watchful eye on the workings of public agencies, see, e.g., *State ex rel. Colscott v. King*, 154 Ind. 621, 621-627, 57 N.E. 535, 536-538 (1900); *State ex rel. Ferry v. Williams*, 41 N.J.L. 332, 336-339 (1879), and in a newspaper publisher's intention to publish information concerning the operation of government, see, e.g., *State ex rel. Youmans v. Owens*, 28 Wis.2d 672, 677, 137 N.W.2d 470, 472 (1965), modified on other grounds, 28 Wis.2d 685a, 139 N.W.2d 241 (1966). But see *Burton v. Reynolds*, 110 Mich. 354, 68 N.W. 217 (1896).

By reason of the relatively few judicial decisions it is difficult, and probably unwise, to attempt any comprehensive definition of the right of access to judicial records or delineation of the factors to be taken into account in determining whether access is to be permitted. The question before us is limited to search warrants and informations. The response to that question, it seems to me, should be guided by several broad policy considerations, namely, respect for the privacy of the individual, protection of the administration of justice, implementation of the will of Parliament that a search warrant be an effective aid in the investigation of crime, and finally, a strong public policy in favour of "openness" in respect of judicial acts. The rationale of this last-mentioned consideration has been eloquently expressed by Bentham in these terms:

'In the darkness of secrecy, sinister interest and evil in every shape have full swing. Only in proportion as publicity has place can any of the checks applicable to judicial injustice operate. Where there is no publicity there is no justice.' 'Publicity is the very soul of justice. It is the keenest spur to exertion and the surest of all guards against improbity. It keeps the judge himself while trying under trial.'

The concern for accountability is not diminished by the fact that the search warrants might be issued by a justice *in camera*. On the contrary, this fact increases the policy argument in favour of accessibility. Initial secrecy surrounding the issuance of warrants may lead to abuse, and publicity

Plus loin, à la p. 1312, le juge Powell dit:

[TRADUCTION] On a jugé que l'intérêt nécessaire pour justifier la délivrance d'une ordonnance qui oblige à laisser consulter peut être, par exemple, la volonté des simples citoyens de surveiller de près le fonctionnement des corps publics, voir par ex. *State ex rel. Colscott v. King*, 154 Ind. 621, 621-627, 57 N.E. 535, 536-538 (1900); *State ex rel. Ferry v. Williams*, 41 N.J.L. 332, 336-339 (1879), et l'intention de l'éditeur d'un journal de faire paraître des renseignements sur le fonctionnement du gouvernement, voir par ex. *State ex rel. Youmans v. Owens*, 28 Wis.2d 672, 677, 137 N.W.2d 470, 472 (1965), modifié pour d'autres motifs, 28 Wis.2d 685a, 139 N.W.2d 241 (1966). Mais voir: *Burton v. Reynolds*, 110 Mich. 354, 68 N.W. 217 (1896).

En raison du petit nombre de décisions judiciaires, il est difficile, et probablement peu sage, de vouloir donner une définition exhaustive du droit de consulter les dossiers judiciaires ou une délimitation précise des facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer s'il faut en permettre la consultation. La question qui nous est soumise est limitée aux mandats de perquisition et aux dénonciations. La solution de cette question me paraît dépendre de plusieurs grands principes généraux, notamment le respect de la vie privée des particuliers, la protection de l'administration de la justice, la réalisation de la volonté du législateur de faire du mandat de perquisition un outil efficace dans la détection du crime et, enfin, d'un principe cardinal d'intérêt public qui consiste à favoriser la «transparence» des procédures judiciaires. Bentham a énoncé de façon éloquente la justification de ce dernier principe dans les termes suivants:

[TRADUCTION] «Dans l'ombre du secret, de sombres visées et des maux de toutes formes ont libre cours. Les freins à l'injustice judiciaire sont intimement liés à la publicité. Là où il n'y a pas de publicité, il n'y a pas de justice.» «La publicité est le souffle même de la justice. Elle est l'aiguillon acéré de l'effort et la meilleure sauvegarde contre la malhonnêteté. Elle fait en sorte que celui qui juge est lui-même un jugement.»

Le fait que les mandats de perquisition peuvent être délivrés par un juge de paix à huis clos n'entame pas cette préoccupation de responsabilité. Au contraire, il donne du poids à la thèse en faveur de la politique d'accessibilité. Le secret qui préside d'abord à la délivrance de mandats peut

is a strong deterrent to potential malversation.

In short, what should be sought is maximum accountability and accessibility but not to the extent of harming the innocent or of impairing the efficiency of the search warrant as a weapon in society's never-ending fight against crime.

IV

The appellant, the Attorney General of Nova Scotia, says in effect that the search warrants are none of Mr. MacIntyre's business. MacIntyre is not directly interested in the sense that his premises have been the object of a search. Why then should he be entitled to see them?

There are two principal arguments advanced in support of the position of the appellant. The first might be termed the 'privacy' argument. It is submitted that the privacy rights of the individuals who have been the object of searches would be violated if persons like Mr. MacIntyre were permitted to inspect the warrants. It is argued that the warrants are issued merely on proof of 'reasonable grounds' to believe that there is evidence with respect to the commission of a criminal offence in a "building, receptacle or place". At this stage of the proceedings no criminal charge has been laid and there is no assurance that a charge ever will be laid. Moreover, search warrants are often issued to search the premises of a third party who is in no way privy to any wrongdoing, but is in possession of material necessary to the inquiry. Why, it is asked, submit these individuals to embarrassment and public suspicion through release of search warrants?

The second, independent, submission of the appellant might be termed the 'administration of justice' argument. It is suggested that the effectiveness of the search warrant procedure depends to a large extent on the element of surprise. If the occupier of the premises were informed in advance of the warrant, he would dispose of the goods. Therefore, the public must be denied access to the warrants, otherwise the legislative purposes and

occasionner des abus et la publicité a une grande influence préventive contre toute inconduite possible.

En bref, ce qu'il faut viser, c'est le maximum de responsabilité et d'accessibilité, sans aller jusqu'à causer un tort à un innocent ou à réduire l'efficacité du mandat de perquisition comme arme dans la lutte continue de la société contre le crime.

IV

Le procureur général de la Nouvelle-Écosse appellant affirme que les mandats de perquisition ne concernent pas M. MacIntyre. M. MacIntyre n'est pas directement visé, en ce sens que ce ne sont pas ses locaux qui ont fait l'objet de la perquisition. Pourquoi devrait-il alors avoir le droit d'en prendre connaissance?

L'appelant avance essentiellement deux arguments en faveur de sa thèse. Le premier pourrait s'appeler l'argument relatif au droit à la vie privée. On soutient que le droit à la vie privée des personnes qui ont fait l'objet de perquisitions serait violé si l'on permettait à quelqu'un comme M. MacIntyre de consulter les mandats. On allègue que les mandats sont délivrés sur la seule preuve de l'existence de «motifs raisonnables» de croire qu'il y a des éléments de preuve de la perpétration d'un acte criminel dans un «bâtiment, contenant ou lieu». Cette étape des procédures, aucune accusation criminelle n'a encore été portée et il n'est pas sûr qu'il en soit éventuellement porté. De plus, on délivre souvent des mandats pour perquisitionner dans les locaux d'un tiers qui n'a aucunement participé à une infraction, mais qui se trouve en possession d'un objet nécessaire à l'enquête. Pourquoi, demande-t-on alors, exposer ces personnes à l'embarras et à la suspicion générale en divulguant les mandats de perquisition?

Le second argument de l'appelant, qui n'est pas lié au premier, pourrait s'appeler l'argument relatif à «l'administration de la justice». On fait valoir que l'efficacité de la procédure par mandat de perquisition dépend largement de l'effet de surprise. Si l'occupant des lieux avait connaissance du mandat avant la perquisition il se déferait des biens. En conséquence, il faut empêcher le public d'avoir accès aux mandats, ce qui autrement irait à

intention of Parliament, embodied in s. 443 of the *Criminal Code*, would be frustrated.

V

Let me deal first with the 'privacy' argument. This is not the first occasion on which such an argument has been tested in the courts. Many times it has been urged that the 'privacy' of litigants requires that the public be excluded from court proceedings. It is now well established, however, that covertness is the exception and openness the rule. Public confidence in the integrity of the court system and understanding of the administration of justice are thereby fostered. As a general rule the sensibilities of the individuals involved are no basis for exclusion of the public from judicial proceedings. The following comments of Laurence J. in *R. v. Wright*, 8 T.R. 293, are apposite and were cited with approval by Duff J. in *Gazette Printing Co. v. Shallow* (1909), 41 S.C.R. 339 at p. 359:

Though the publication of such proceedings may be to the disadvantage of the particular individual concerned, yet it is of vast importance to the public that the proceedings of courts of justice should be universally known. The general advantage to the country in having these proceedings made public more than counterbalances the inconveniences to the private persons whose conduct may be the subject of such proceedings.

The leading case is the decision of the House of Lords in *Scott v. Scott*, [1913] A.C. 417. In the later case of *McPherson v. McPherson*, [1936] A.C. 177, at p. 200, Lord Blanesburgh, delivering the judgment of the Privy Council, referred to "publicity" as the "authentic hall-mark of judicial as distinct from administrative procedure".

It is, of course, true that *Scott v. Scott* and *McPherson v. McPherson* were cases in which proceedings had reached the stage of trial whereas the issuance of a search warrant takes place at the pre-trial investigative stage. The cases mentioned, however, and many others which could be cited, establish the broad principle of "openness" in judicial proceedings, whatever their nature, and in the exercise of judicial powers. The same policy con-

l'encontre du but de la loi et de l'intention du législateur exprimés dans l'art. 443 du *Code criminel*.

V

Je prends d'abord l'argument relatif à la vie privée. Ce n'est pas la première fois qu'on soulève cet argument devant les tribunaux. On a maintes fois soutenu que le droit des parties au litige de jouir de leur vie privée exige des audiences à huis clos. Il est aujourd'hui bien établi cependant que le secret est l'exception et que la publicité est la règle. Cela encourage la confiance du public dans la probité du système judiciaire et la compréhension de l'administration de la justice. En règle générale, la susceptibilité des personnes en cause ne justifie pas qu'on exclut le public des procédures judiciaires. Les remarques suivantes du juge Laurence dans *R. v. Wright*, 8 T.R. 293 sont pertinentes et le juge Duff les cite et confirme dans l'arrêt *Gazette Printing Co. c. Shallow* (1909), 41 R.C.S. 339, à la p. 359:

[TRADUCTION] Même si la publicité de ces procédures peut comporter des inconvénients pour la personne directement en cause, il est extrêmement important pour le public que les procédures des cours de justice soient connues de tous. L'avantage que tire la société de la publicité de ces procédures fait amplement contreponds aux inconvénients que subit l'individu dont les agissements sont ainsi visés.

L'arrêt de principe est celui que la Chambre des lords a rendu dans l'affaire *Scott v. Scott*, [1913] A.C. 417. Dans l'affaire plus récente *McPherson v. McPherson*, [1936] A.C. 177, à la p. 200, lord Blanesburgh, qui prononce le jugement au nom du Conseil privé, parle de la «publicité» comme [TRADUCTION] «la marque authentique qui distingue l'acte judiciaire de l'acte administratif».

En fait, il est vrai que dans les affaires *Scott v. Scott* et *McPherson v. McPherson*, les procédures en étaient au stade du procès, alors que la délivrance d'un mandat de perquisition se fait au stade de l'enquête avant le procès. Ces arrêts cependant, ainsi que beaucoup d'autres que l'on pourrait citer, établissent le principe général de la «transparence» des procédures judiciaires, de quelque nature qu'elles soient, et de l'exercice des pouvoirs judi-

siderations upon which is predicated our reluctance to inhibit accessibility at the trial stage are still present and should be addressed at the pretrial stage. Parliament has seen fit, and properly so, considering the importance of the derogation from fundamental common law rights, to involve the judiciary in the issuance of search warrants and the disposition of the property seized, if any. I find it difficult to accept the view that a judicial act performed during a trial is open to public scrutiny but a judicial act performed at the pretrial stage remains shrouded in secrecy.

The reported cases have not generally distinguished between judicial proceedings which are part of a trial and those which are not. *Ex parte* applications for injunctions, interlocutory proceedings, or preliminary inquiries are not trial proceedings, and yet the 'open court' rule applies in these cases. The authorities have held that subject to a few well-recognized exceptions, as in the case of infants, mentally disordered persons or secret processes, all judicial proceedings must be held in public. The editor of *Halsbury's* 4th Edition states the rule in these terms:

In general, all cases, both civil and criminal, must be heard in open court, but in certain exceptional cases, where the administration of justice would be rendered impracticable by the presence of the public, the court may sit in camera [Vol. 10, para. 705, at p. 316].

At every stage the rule should be one of public accessibility and concomitant judicial accountability; all with a view to ensuring there is no abuse in the issue of search warrants, that once issued they are executed according to law, and finally that any evidence seized is dealt with according to law. A decision by the Crown not to prosecute, notwithstanding the finding of evidence appearing to establish the commission of a crime may, in some circumstances, raise issues of public importance.

In my view, curtailment of public accessibility can only be justified where there is present the need to protect social values of superordinate

ciaires. On retrouve avant le procès les mêmes raisons de principe qui soulèvent notre répugnance à interdire l'accessibilité au stade du procès, et il y a lieu de les considérer. Le législateur a jugé bon, et à juste titre, compte tenu de l'importance de la dérogation aux droits fondamentaux que reconnaît la *common law*, de confier au judiciaire la délivrance des mandats de perquisition et les dispositions à prendre à l'égard des biens saisis, s'il en est. Je puis difficilement accepter l'opinion qu'un acte judiciaire accompli au cours d'un procès soit assujéti à l'examen minutieux du public alors qu'un acte judiciaire accompli au stade précédant le procès soit gardé secret.

Les décisions publiées ne font généralement aucune distinction entre les procédures judiciaires qui font partie intégrante du procès et les autres. Les requêtes *ex parte* en injonction, les procédures interlocutoires ou les enquêtes préliminaires ne sont pas des éléments du procès, pourtant la règle de la «publicité» des débats s'y applique. Selon les autorités, sauf à quelques exceptions bien établies, comme le cas des enfants, des malades mentaux ou des procédés secrets, les procédures judiciaires doivent toutes se dérouler en public. Le rédacteur de *Halsbury*, 4^e édition, énonce la règle en ces termes:

[TRADUCTION] En général, toutes les affaires, aussi bien civiles que criminelles, doivent être entendues en audience publique, mais dans certaines affaires exceptionnelles où la présence du public rendrait l'administration de la justice impossible, la cour peut siéger à huis clos [Vol. 10, par. 705, à la p. 316].

A chaque étape, on devrait appliquer la règle de l'accessibilité du public et la règle accessoire de la responsabilité judiciaire; tout cela en vue d'assurer qu'il n'y a pas d'abus dans la délivrance des mandats de perquisition, qu'une fois accordés, les mandats sont exécutés conformément à la loi et enfin qu'on dispose conformément à la loi des éléments de preuve saisis. Une décision de la poursuite de ne pas poursuivre nonobstant la découverte d'éléments de preuve qui paraissent établir la perpétration d'un crime peut, dans certains cas, soulever des questions importantes pour le public.

A mon avis, restreindre l'accès du public ne peut se justifier que s'il est nécessaire de protéger des valeurs sociales qui ont préséance. C'est notam-

importance. One of these is the protection of the innocent.

Many search warrants are issued and executed, and nothing is found. In these circumstances, does the interest served by giving access to the public outweigh that served in protecting those persons whose premises have been searched and nothing has been found? Must they endure the stigmatization to name and reputation which would follow publication of the search? Protection of the innocent from unnecessary harm is a valid and important policy consideration. In my view that consideration overrides the public access interest in those cases where a search is made and nothing is found. The public right to know must yield to the protection of the innocent. If the warrant is executed and something is seized, other considerations come to bear.

VI

That brings me to the second argument raised by the appellant. The point taken here is that the effective administration of justice would be frustrated if individuals were permitted to be present when the warrants were issued. Therefore, the proceeding must be conducted *in camera*, as an exception to the open court principle. I agree. The effective administration of justice does justify the exclusion of the public from the proceedings attending the actual issuance of the warrant. The Attorneys General have established, at least to my satisfaction, that if the application for the warrant were made in open court the search for the instrumentalities of crime would, at best, be severely hampered and, at worst, rendered entirely fruitless. In a process in which surprise and secrecy may play a decisive role the occupier of the premises to be searched would be alerted, before the execution of the warrant, with the probable consequence of destruction or removal of evidence. I agree with counsel for the Attorney General of Ontario that the presence in an open courtroom of members of the public, media personnel, and, potentially, contacts of suspected accused in respect of whom the search is to be made, would

ment le cas de la protection de l'innocent.

Bien des mandats de perquisition sont délivrés et exécutés sans que rien ne soit trouvé. Dans ces cas, l'intérêt protégé par l'accès du public l'emporte-t-il sur celui de la protection des personnes chez qui une perquisition a eu lieu sans que l'on n'ait rien trouvé? Ces personnes doivent-elles souffrir l'opprobre qui entacherait leur nom et leur réputation du fait de la publicité de la perquisition? La protection de l'innocent à l'égard d'un préjudice inutile est une considération de principe valable et importante. A mon avis, cette considération l'emporte sur le principe de l'accès du public dans les cas où l'on effectue une perquisition sans rien trouver. Le droit du public à l'information doit céder le pas devant la protection de l'innocent. Si le mandat est exécuté et qu'il y a saisie, d'autres considérations entrent en jeu.

VI

Cela m'amène au second argument avancé par l'appellant. Cet argument porte que s'il était permis aux particuliers d'être présents lors de la délivrance des mandats, l'administration efficace de la justice deviendrait impossible. En conséquence, la procédure doit se dérouler à huis clos, par exception à la règle de l'audience publique. Je suis d'accord. L'administration efficace de la justice justifie que le public soit exclu des procédures qui portent sur la délivrance même du mandat. Les procureurs généraux ont démontré, à ma satisfaction du moins, que si la demande de mandat se déroulait en audience publique, la recherche d'objets relatifs aux crimes serait, au mieux, grandement entravée et, au pire, rendue tout à fait vaine. Dans une démarche où la surprise et le secret peuvent jouer un rôle décisif, l'occupant des lieux à perquisitionner serait prévenu de l'exécution du mandat, avec, comme conséquence probable, la destruction ou l'enlèvement d'éléments de preuve. Je suis d'accord avec le substitut du procureur général de l'Ontario que la présence à l'audience de particuliers, de représentants des média et éventuellement de contacts des suspects que la perquisition doit viser rendrait complètement inutile le

render the mechanism of a search warrant utterly useless.

None of the counsel before us sought to sustain the position of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia that the issue of the search warrant is a judicial act which should be performed in open court by a justice of the peace with the public present. The respondent Mr. MacIntyre stated in paragraph 5 of his factum:

One must note that the Respondent never sought documentation relating to unexecuted search warrants nor did he ever request to be present during the decision making process . . .

It appeared clear during argument that the act of issuing the search warrant is, in practice, rarely, if ever, performed in open court. Search warrants are issued in private at all hours of the day or night, in the chambers of the justice by day or in his home by night. Section 443(1) of the *Code* seems to recognize the possibility of exigent situations in stating that a justice may "at any time" issue a warrant.

Although the rule is that of "open court" the rule admits of the exception referred to in *Halsbury*, namely, that in exceptional cases, where the administration of justice would be rendered impracticable by the presence of the public, the court may sit *in camera*. The issuance of a search warrant is such a case.

In my opinion, however, the force of the 'administration of justice' argument abates once the warrant has been executed, *i.e.* after entry and search. There is thereafter a "diminished interest in confidentiality" as the purposes of the policy of secrecy are largely, if not entirely, accomplished. The need for continued concealment virtually disappears. The appellant concedes that at this point individuals who are directly 'interested' in the warrant have a right to inspect it. To that extent at least it enters the public domain. The appellant must, however, in some manner, justify granting access to the individuals directly concerned, while denying access to the public in general. I can find no compelling reason for distinguishing between

mécanisme que constitue le mandat de perquisition.

Aucun des avocats en cette Cour n'a prétendu soutenir la position adoptée par la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse selon laquelle la délivrance d'un mandat de perquisition est un acte judiciaire qui devrait être fait à l'audience par un juge de paix en présence du public. L'intimé MacIntyre dit au paragraphe 5 de son mémoire:

[TRADUCTION] Il faut souligner que l'intimé n'a jamais demandé à voir de pièces relatives à un mandat non exécuté ni n'a jamais demandé à être présent pendant le processus de décision . . .

Il est ressorti clairement pendant les plaidoiries que l'acte qui consiste à délivrer un mandat de perquisition n'est en réalité presque jamais, sinon jamais, fait en audience publique. Les mandats de perquisition sont délivrés en privé à toute heure du jour ou de la nuit, au cabinet du juge de paix le jour et à son domicile la nuit. Le paragraphe 443(1) du *Code* semble reconnaître la possibilité de situations d'urgence en énonçant qu'un juge de paix peut délivrer un mandat «à tout moment».

Même si la règle est celle de l'audience publique, elle comporte l'exception mentionnée dans *Halsbury*, savoir que dans les affaires exceptionnelles où la présence du public rendrait l'administration de la justice impossible, la cour peut siéger à huis clos. La délivrance d'un mandat de perquisition relève de cette catégorie.

A mon avis, cependant, la valeur de la thèse de «l'administration de la justice» diminue après l'exécution du mandat, *c.-à.-d.* après la visite des lieux et la perquisition. Le caractère confidentiel de la procédure a, par la suite, moins d'importance puisque les objectifs que vise le principe du secret sont en grande partie sinon complètement atteints. La nécessité de maintenir le secret a en pratique disparu. L'appellant reconnaît qu'à ce stade les particuliers qui sont directement «concernés» par le mandat ont le droit de le consulter. Dans cette mesure au moins, il tombe dans le domaine public. L'appellant doit cependant d'une certaine manière justifier l'accès aux mandats dont bénéficient les personnes directement concernées et l'interdiction

the occupier of the premises searched and the public. The curtailment of the traditionally uninhibited accessibility of the public to the working of the courts should be undertaken with the greatest reluctance.

The 'administration of justice' argument is based on the fear that certain persons will destroy evidence and thus deprive the police of the fruits of their search. Yet the appellant agrees these very individuals (*i.e.* those 'directly interested') have a right to see the warrant, and the material upon which it is based, once it has been executed. The appellants do not argue for blanket confidentiality with respect to warrants. Logically, if those directly interested can see the warrant, a third party who has no interest in the case at all is not a threat to the administration of justice. By definition, he has no evidence that he can destroy. Concern for preserving evidence and for the effective administration of justice cannot justify excluding him.

Undoubtedly every court has a supervisory and protecting power over its own records. Access can be denied when the ends of justice would be subverted by disclosure or the judicial documents might be used for an improper purpose. The presumption, however, is in favour of public access and the burden of contrary proof lies upon the person who would deny the exercise of the right.

I am not unaware that the foregoing may seem a departure from English practice, as I understand it, but it is in my view more consonant with the openness of judicial proceedings which English case law would seem to espouse.

VII

I conclude that the administration of justice argument does justify an *in camera* proceeding at the time of issuance of the warrant but, once the warrant has been executed, exclusion thereafter of members of the public cannot normally be coun-

imposée au grand public. Je ne puis voir de raison impérative de distinguer entre le public et l'occupant des lieux où l'on a perquisitionné. C'est avec beaucoup d'hésitation que l'on se résoudra à restreindre l'accès traditionnellement absolu du public aux travaux des tribunaux.

L'argument fondé sur «l'administration de la justice» s'appuie sur la crainte que certaines personnes ne détruisent des éléments de preuve et ne privent ainsi la police des fruits de ses recherches. Même à cela, l'appelant admet que ces personnes mêmes (*c.-à.-d.* les personnes «directement concernées») ont le droit de voir le mandat et les pièces sur lesquelles le mandat se fonde, après qu'il a été exécuté. Les appelants ne prétendent pas à une confidentialité absolue des mandats. Logiquement, si ceux qui sont directement concernés peuvent prendre connaissance des mandats, un tiers qui n'a aucun intérêt dans l'affaire ne représente pas une menace pour l'administration de la justice. Par définition, il ne possède aucun élément de preuve qu'il pourrait détruire. Le souci de la sauvegarde des éléments de preuve et de l'administration efficace de la justice ne peut justifier qu'on exclue ce tiers.

Il n'y a pas de doute qu'une cour possède le pouvoir de surveiller et de préserver ses propres dossiers. L'accès peut en être interdit lorsque leur divulgation nuirait aux fins de la justice ou si ces dossiers devaient servir à une fin irrégulière. Il y a présomption en faveur de l'accès du public à ces dossiers et il incombe à celui qui veut empêcher l'exercice de ce droit de faire la preuve du contraire.

Je suis conscient que ce qui précède peut paraître s'écarter de la pratique anglaise, comme je l'interprète, mais cela cadre mieux, à mon avis, avec la transparence des procédures judiciaires que la jurisprudence anglaise semble préconiser.

VII

Je conclus que l'argument relatif à l'administration de la justice justifie que l'on procède à huis clos au moment de la délivrance du mandat, mais qu'une fois celui-ci exécuté, il n'est normalement pas possible d'admettre encore l'exclusion du