

A-514-96

A-514-96

AGT Limited (*Appellant*)**AGT Limited** (*appelante*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)**Procureur général du Canada** (*intimé*)**INDEXED AS: AGT LTD. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (C.A.)****RÉPERTORIÉ: AGT LTD. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.)**Court of Appeal, Stone, Desjardins and Linden JJ.A.
—Ottawa, March 11, 12, 13 and April 7, 1997.Cour d'appel, juges Stone, Desjardins et Linden,
J.C.A.—Ottawa, 11, 12, 13 mars et 7 avril 1997.

Income tax — Seizures — Appeal from F.C.T.D. order dismissing judicial review application challenging validity, enforceability of notices of requirements under Act, s. 231.2(1) — AGT providing documents to CRTC in rate setting process — CRTC ordering documents sealed from public access — M.N.R. issuing notices of requirements requiring AGT to produce documents — Minister unable to determine whether documents relevant without examining them — That documents prepared for another forum, sealed by CRTC not preventing access by M.N.R. since relevant to potential tax liability, M.N.R. engaged in enforcing Act — S. 231.2 applies where information sought by M.N.R. relevant to tax liability of specific person(s), and when tax liability subject of genuine, serious inquiry.

Impôt sur le revenu — Saisies — Appel d'une ordonnance par laquelle la C.F. 1^{re} inst. a rejeté une demande de contrôle judiciaire contestant la validité et l'applicabilité d'avis de demande de production envoyés en vertu de l'art. 231.2(1) de la Loi — L'AGT a déposé des documents auprès du CRTC dans le cadre d'un processus de fixation de tarifs — Le CRTC a ordonné que ces documents soient considérés comme confidentiels — Le M.R.N. a envoyé à l'AGT des avis lui demandant de produire les documents — Le ministre est incapable de savoir si certains documents sont utiles avant d'avoir eu la possibilité de les examiner — Le fait que les documents aient été préparés pour un autre organisme et qu'ils aient été déclarés confidentiels par le CRTC n'empêchent pas le ministre d'en obtenir la communication, étant donné qu'ils sont utiles à l'établissement de la dette fiscale éventuelle et que le ministre applique la Loi — L'art. 231.2 s'applique lorsque les renseignements réclamés par le M.R.N. sont utiles pour établir la dette fiscale d'une ou de plusieurs personnes et que la dette fiscale de cette ou de ces personnes fait l'objet d'une enquête véritable et sérieuse.

This was an appeal from a decision of the Trial Division dismissing an application for judicial review challenging the validity and enforceability of notices of requirements issued under *Income Tax Act*, subsection 231.2(1). That provision permits the Minister for any purpose related to the administration or enforcement of the Act to require any person to provide, within reasonable time, any information. The appellant filed certain documents with the CRTC in a rate setting process. Those documents were ordered sealed from public access pursuant to *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*, and the *Railway Act*. When the CRTC refused to release the confidential material, the Minister of National Revenue issued notices of requirements requiring the appellant to produce the documents. The appellant contended that the notices of requirements were invalid because they did not meet the conditions set out by the Supreme Court of Canada in *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, namely that the documents be relevant to the filing of the income tax return and that the seizure be "reasonable" within the

Il s'agit de l'appel d'une décision par laquelle la Section de première instance a rejeté une demande de contrôle judiciaire contestant la validité et l'applicabilité d'avis de demandes de production envoyés en vertu du paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette disposition permet au ministre, pour l'application et l'exécution de la Loi, d'exiger de toute personne qu'elle fournisse, dans un délai raisonnable, tout renseignement. L'appelante a déposé certains documents auprès du CRTC dans le cadre d'un processus de fixation de tarifs. Ces documents ont fait l'objet d'une ordonnance de confidentialité en vertu des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* et de la *Loi sur les chemins de fer*. Après que le CRTC eut refusé de communiquer les documents confidentiels, le ministre du Revenu national a envoyé des avis demandant à l'appelante de produire les documents en question. L'appelante affirmait que les avis de demande de production étaient invalides parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions énoncées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport*

meaning of Charter, section 8. As to relevance, the appellant submitted that the Minister had to demonstrate that the notices of requirements were designed to seek production of only those documents that were relevant to his compliance verification function. In the appellant's submission, the Minister was on a fishing expedition. The appellant further argued that the seizure was unreasonable because the appellant's privacy interest in the documents sought to be seized outweighed the state's interest in those documents as evidenced by the CRTC's confidentiality order and the fact that the documents came into existence by compulsion of law to allow the CRTC to discharge its statutory duty.

The issue was whether the notices of requirements were authorized under subsection 231.2(1).

Held, the appeal should be dismissed.

The Supreme Court of Canada found that subsection 231(3), now subsection 231.2(1), constituted a valid seizure within the meaning of Charter, section 8 in *R. v. McKinlay Transport Ltd.* It also held that the meaning of "unreasonable" in section 8 would be less strict in an administrative and regulatory context.

Under the *Income Tax Act* the Minister is concerned with verifying the tax liability of the taxpayer which is first revealed in the taxpayer's return. It is often impossible to determine from the face of the return whether any impropriety has occurred in its preparation. Investigatory mechanisms which force corporations and other businesses to divulge what they and only they know about their internal affairs are part of the state's interest in the enforcement of the Act. While an individual's interest in having business strategies kept in confidence is recognized, the balancing favours the state. The Minister has no way of knowing whether certain records are relevant until he has had an opportunity to examine them.

Neither the fact that the documents were prepared to provide the CRTC with information required under a rate setting process nor that they were sealed by the CRTC's order prevented the Minister from having access to them since they were relevant to the potential tax liability of the taxpayer and the Minister was engaged in enforcing the Act.

Ltd., à savoir que les documents doivent être utiles au dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu et que la saisie ne doit pas être «abusive» au sens de l'article 8 de la Charte. Pour ce qui est du critère de l'utilité, l'appelante soutenait que le ministre devait démontrer que les avis de demande de production visaient uniquement à obtenir la production des documents qui pouvaient être utiles à sa fonction de vérification de l'observation de la loi. Selon l'appelante, le ministre effectuait une recherche à l'aveuglette. L'appelante soutenait en outre que la saisie était abusive parce que le droit de l'appelante de protéger le caractère confidentiel des documents réclamés l'emportait sur le droit de l'État à ces documents, ainsi qu'en faisaient foi l'ordonnance de confidentialité du CRTC et le fait que les documents avaient été créés en raison d'une disposition impérative de la loi pour permettre au CRTC de s'acquitter des obligations que lui imposait la loi.

La question en litige est celle de savoir si les avis de demande de production étaient autorisés par le paragraphe 231.2(1).

Arrêt: l'appel doit être rejeté.

Dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, la Cour suprême du Canada a conclu que le paragraphe 231(3), maintenant le paragraphe 231.2(1), constitue une saisie valide au sens de l'article 8 de la Charte. Elle a également jugé que le sens du terme «abusive» à l'article 8 serait moins strict dans un contexte administratif et réglementaire.

Sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le rôle du ministre consiste à vérifier la dette fiscale du contribuable qui est d'abord révélée par la déclaration de revenus du contribuable. Il est souvent impossible de dire, à première vue, si une déclaration a été préparée de façon irrégulière. Le recours à des mécanismes d'enquête qui forcent les sociétés et d'autres entreprises à divulguer ce qu'elles et elles seules peuvent connaître au sujet de leurs affaires internes fait partie des droits qu'a l'État de veiller au respect de la Loi. Bien que l'on reconnaisse le droit d'une personne physique ou d'une personne morale de garder confidentielles ses stratégies commerciales, la mise en balance des intérêts en jeu favorise incontestablement l'État. Le ministre est absolument incapable de savoir si certains documents sont utiles avant d'avoir eu la possibilité de les examiner.

Le fait que les documents aient été préparés dans le but de porter à la connaissance du CRTC les renseignements nécessaires pour lui permettre de fixer un tarif et le fait que les documents aient été déclarés confidentiels aux termes d'une ordonnance du CRTC n'empêchent pas le ministre d'en obtenir la communication, étant donné qu'ils sont utiles à l'établissement de la dette fiscale éventuelle de la contribuable et que le ministre appliquait la Loi.

The rules of interpretation have reduced the scope of subsection 231.2(1) to situations where the information sought by the Minister is relevant to the tax liability of some specific person or persons, and when the tax liability of such person or persons is the subject of a genuine and serious inquiry. Given these criteria, no error was committed by the Motions Judge.

Judgment was stayed on consent for 90 days to allow the appellant to apply to the Supreme Court of Canada for leave to appeal.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Alberta Government Telephones Reorganization Act*, S.A. 1990, c. A-23.5.
CRTC Telecommunications Rules of Procedure, SOR/79-554, ss. 18, 19 (as am. by SOR/86-832, s. 3).
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.
Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231(3).
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 231.2(1).
Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 350, 358.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. McKinlay Transport Ltd., [1990] 1 S.C.R. 627; (1990), 68 D.L.R. (4th) 568; 55 C.C.C. (3d) 530; [1990] 2 C.T.C. 103; 76 C.R. (3d) 283; 47 C.R.R. 151; 90 DTC 6243; 106 N.R. 385; 39 O.A.C. 385.

REFERRED TO:

R. v. Gruenke, [1991] 3 S.C.R. 263; [1991] 6 W.W.R. 673; (1991), 67 C.C.C. (3d) 289; 8 C.R. (4th) 368; 7 C.R.R. (2d) 108; 75 Man. R. (2d) 112; 130 N.R. 161; 6 W.A.C. 112; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; (1990), 67 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. (3d) 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 106 N.R. 161; 39 O.A.C. 161; *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue et al.*, [1984] 1 S.C.R. 614; (1984), 9 D.L.R. (4th) 1; [1984] 4 W.W.R. 577; 7 Admin. L.R. 302; [1984] CTC 345; 84 DTC 6325; 54 N.R. 241.

La portée du paragraphe 231.2(1) a été restreinte par application des règles d'interprétation aux situations dans lesquelles les renseignements réclamés par le ministre sont utiles pour établir la dette fiscale d'une ou de plusieurs personnes déterminées, et lorsque la dette fiscale de cette ou de ces personnes fait l'objet d'une enquête véritable et sérieuse. Compte tenu de ces critères, le juge des requêtes n'a commis aucune erreur.

Avec le consentement des parties, il est sursis à l'exécution du jugement pour une période de 90 jours pour permettre à l'appelante de demander l'autorisation de former un pourvoi devant la Cour suprême du Canada.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Alberta Government Telephones Reorganization Act*, S.A. 1990, ch. A-23.5.
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, c. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 8.
Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 231(3).
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 231.2(1).
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 350, 358.
Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, DORS/79-554, art. 18, 19 (mod. par DORS/86-832, art. 3).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

R. c. McKinlay Transport Ltd., [1990] 1 R.C.S. 627; (1990), 68 D.L.R. (4th) 568; 55 C.C.C. (3d) 530; [1990] 2 C.T.C. 103; 76 C.R. (3d) 283; 47 C.R.R. 151; 90 DTC 6243; 106 N.R. 385; 39 O.A.C. 385.

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

R. c. Gruenke, [1991] 3 R.C.S. 263; [1991] 6 W.W.R. 673; (1991), 67 C.C.C. (3d) 289; 8 C.R. (4th) 368; 7 C.R.R. (2d) 108; 75 Man. R. (2d) 112; 130 N.R. 161; 6 W.A.C. 112; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; (1990), 67 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. (3d) 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 106 N.R. 161; 39 O.A.C. 161; *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national et autres*, [1984] 1 R.C.S. 614; (1984), 9 D.L.R. (4th) 1; [1984] 4 W.W.R. 577; 7 Admin. L.R. 302; [1984] CTC 345; (1984), 84 DTC 6325; 54 N.R. 241.

AUTHORS CITED

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*. McNaughton Revision, vol. 8. Boston: Little, Brown & Co., 1961.

APPEAL from a Trial Division order ([1996] 3 F.C. 505; [1996] 3 C.T.C. 143; (1996), 96 DTC 6388; 115 F.T.R. 1 (T.D.)) dismissing an application for judicial review challenging the validity and enforceability of notices of requirements issued under *Income Tax Act*, subsection 231.2(1). Appeal dismissed.

COUNSEL:

Al Meghji and John E. E. Lowe for appellant.
Naomi Goldstein for respondent.

SOLICITORS:

Bennett Jones Verchere, Calgary, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

1 DESJARDINS J.A.: This appeal deals with the validity and enforceability of three notices of requirements issued by the Minister of National Revenue (the Minister) to the appellant AGT Limited (AGT) pursuant to subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act*.¹

2 These notices of requirements read in their substantive parts:²

For the purposes related to the administration or enforcement of the *Income Tax Act*, pursuant to the provisions of subsection 231.2(1) thereof, I hereby require from you within 30 days from the date of delivery of this notice, file copies of correspondence, agreements, reports, memoranda, schedules, working papers, minutes of meetings, notes to files, telexes, facsimile transmissions and other documents in your possession or under your control, and in the manner originally kept relating directly or indirectly to the following:

DOCTRINE

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*. McNaughton Revision, vol. 8. Boston: Little, Brown & Co., 1961.

APPEL d'une ordonnance par laquelle la Section de première instance ([1996] 3 C.F. 505; [1996] 3 C.T.C. 143; (1996), 96 DTC 6388; 115 F.T.R. 1 (1^{re} inst.)) a rejeté une demande de contrôle judiciaire contestant la validité et l'applicabilité d'avis de demande de production envoyés en vertu du paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Appel rejeté.

AVOCATS:

Al Meghji et John E. E. Lowe pour l'appelante.
Naomi Goldstein pour l'intimé.

PROCUREURS:

Bennett Jones Verchere, Calgary, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

1 LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Le présent appel porte sur la validité et l'applicabilité de trois avis de demande de production que le ministre du Revenu national (le ministre) a fait parvenir à l'appelante AGT Limited (AGT) en vertu du paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.¹

2 Voici les extraits essentiels des avis en question²:

[TRADUCTION] Pour l'application et l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et en conformité avec les dispositions du paragraphe 231.2(1) de ladite loi, j'exige par les présentes que, dans les 30 jours de la date de la signification du présent avis, vous fournissiez des copies des lettres, contrats, rapports, notes de service, annexes, documents de travail, procès-verbaux de réunions, notes jointes aux dossiers, télex, télécopies et autres documents qui se trouvent en votre possession ou sous votre contrôle, selon leur mode de conservation original, et qui se rapportent directement ou indirectement à ce qui suit:

(i) documents and information filed with the Canadian Radio and Telecommunication Commission and not previously provided for the years 1990 to July 1995

The aforementioned enumeration of classes of documents or information is not to be presumed to be exhaustive of the material which the officer or officers of this Department will wish to review and subsequent reference may be made to classes or specific documents or information which must be provided pursuant to this agreement.

...

If this requirement is not complied with you may be liable to prosecution without further notice under subsection 238(1).

3 The documents and information sought by the Minister under the notices of requirements are materials the appellant filed with the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the CRTC) for the years 1990 to July 1995, which now enjoy the status of confidential material by virtue of a decision of the CRTC made pursuant to sections 350 and 358 of the *Railway Act*,³ and sections 18 and 19 of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*.⁴

The facts

4 The appellant is a telephone company whose activities have been regulated by the CRTC since October 4, 1990. Prior to October 4, 1990, telephone service in the province of Alberta was provided by the Alberta Government Telephones Commission. Being a Crown corporation exempt from federal and provincial income tax, it never claimed capital cost allowance. For accounting purposes, however, it did calculate an annual depreciation expense which it included in the calculation of its revenue requirement. Pursuant to the *Alberta Government Telephones Reorganization Act*,⁵ the Commission was restructured as of October 4, 1990, for purposes of privatization. Telus Corporation was formed to act as a holding corporation to facilitate the privatization of the provincial Crown agent. Most telephone oper-

(i) les documents et les renseignements qui ont été déposés auprès du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes pour les années allant de 1990 à juillet 1995.

Cette énumération de catégories de documents et de renseignements ne se veut nullement exhaustive et il est possible que les fonctionnaires du présent ministère souhaitent examiner d'autres documents ou renseignements, auquel cas ils pourront réclamer d'autres catégories de documents ou de renseignements ou d'autres documents ou renseignements déterminés qui doivent être communiqués conformément à la présente entente.

...

À défaut par vous de donner suite au présent avis de production, vous serez passible de poursuites sans autre avis aux termes du paragraphe 238(1).

3 Les documents et les renseignements réclamés par le ministre en vertu des avis de demande de production sont les documents que l'appelante a déposés auprès du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) pour les années allant de 1990 à juillet 1995. Ces documents bénéficient maintenant du statut de documents confidentiels en vertu d'une décision que le CRTC a rendue en vertu des articles 350 et 358 de la *Loi sur les chemins de fer*³ et des articles 18 et 19 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*⁴.

Les faits

4 L'appelante est une compagnie de téléphone dont les activités sont réglementées par le CRTC depuis le 4 octobre 1990. Avant le 4 octobre 1990, le service téléphonique en Alberta était assuré par l'Alberta Government Telephones Commission. Comme elle était une société d'État, la Commission n'était tenue de verser aucun impôt fédéral ou provincial et elle ne s'est jamais prévalu de la déduction pour amortissement. Cependant, sur le plan comptable, elle calculait chaque année un amortissement qu'elle incluait dans le calcul de ses besoins en revenu. En vertu de la loi intitulée *Alberta Government Telephones Reorganization Act*⁵, la Commission a été restructurée en date du 4 octobre 1990 en prévision de sa privatisation. Telus Corporation a été constituée en vue de servir de société de portefeuille

ations and assets were transferred to the appellant, a subsidiary of Telus which became a regulated business under the jurisdiction of the CRTC. AGT became, at the same time, a taxable entity.

pour faciliter la privatisation de la société d'État provinciale. La majeure partie des activités et des éléments d'actif téléphoniques ont été transférés à l'appelante, qui était une filiale de Telus. L'appelante AGT est alors devenue une entreprise réglementée relevant de la compétence du CRTC et elle est devenue au même moment une entité imposable.

5 In preparation for the organization and privatization of the Alberta Government Telephones Commission, the Minister was asked for an advanced tax ruling as to whether depreciable assets for tax purposes should be valued at original cost, approximately \$ 4 billion, or a net book value, i.e. original cost less depreciation of about \$ 2.2 billion. The tax ruling allowed the original cost as undepreciated capital cost.

Dans le cadre des préparatifs faits en vue de l'organisation et de la privatisation de l'Alberta Telephones Government Telephones Commission, on a demandé au ministre de rendre une décision fiscale préliminaire sur la question de savoir si les biens amortissables devaient sur le plan fiscal être évalués à leur coût original, soit environ 4 000 000 000 \$, ou à leur valeur comptable nette, c'est-à-dire au coût original moins l'amortissement, qui se chiffrait à environ 2 200 000 000 \$. Dans sa décision, le ministre a permis l'utilisation du coût original à titre de fraction non amortie du coût en capital.

6 In October 1991, the appellant filed an application with the CRTC for a revenue requirement proceeding, initially for 1992. The revenue requirement is intended to cover AGT's expenses, costs of capital and other items; but of relevance here, is the fact that the allowed revenue is also intended to cover AGT's income tax liability.

En octobre 1991, l'appelante a demandé au CRTC d'établir les revenus dont elle avait besoin, d'abord pour 1992. La procédure d'établissement des besoins en revenu est censée couvrir les dépenses d'AGT, le coût en capital et d'autres éléments; toutefois, ce qui est important pour le présent litige, c'est que les revenus autorisés sont également censés couvrir la dette fiscale d'AGT.

7 During the course of its application to the CRTC, AGT took a more conservative approach on its income tax liability than in its income tax returns to the Minister. Before the CRTC, the corporate taxpayer furnished the CRTC with certain documents on which it claimed and obtained confidentiality pursuant to sections 18 and 19 of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*.

Devant le CRTC, AGT a présenté une perspective plus prudente en ce qui a trait à sa dette fiscale qu'elle ne l'avait fait dans les déclarations de revenus qu'elle avait remises au ministre. Devant le CRTC, la société contribuable a produit certains documents dont elle a réclamé et obtenu la confidentialité en vertu des articles 18 et 19 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*.

8 The Minister of National Revenue, who had been conducting a general audit of AGT involving the review and verification of the financial statements and tax returns filed by the appellant in 1990 and 1991,⁶ became aware of the confidential material the appellant had filed with the CRTC. As a result of an internal memo, three representatives of the Minister

Le ministre du Revenu national, qui avait procédé à une vérification générale d'AGT impliquant l'examen et la vérification des états financiers et des déclarations de revenus déposés par l'appelante en 1990 et 1991⁶, a été mis au courant de l'existence des documents confidentiels que l'appelante avait déposés auprès du CRTC. Par suite de l'envoi d'une

visited the CRTC on 22 June 1995, so as to have access to the material. The CRTC, however, refused to release the confidential documents.

note de service interne, trois représentants du ministre se sont rendus aux bureaux du CRTC le 22 juin 1995 pour obtenir les documents en question. Le CRTC a toutefois refusé de leur remettre les documents confidentiels.

9 In July 1995, after attempting unsuccessfully to obtain the confidential documents in issue directly from the CRTC, the Minister issued the notices of requirements under subsection 231.2(1) of the Act requiring AGT to produce the documents in question.

9 En juillet 1995, après avoir tenté sans succès d'obtenir directement du CRTC les documents confidentiels en litige, le ministre a envoyé en vertu du paragraphe 231.2(1) de la Loi des avis demandant au CRTC de produire les documents en question.

10 The taxpayer applied for judicial review to the Trial Division of this Court challenging the validity and enforceability of the notices of requirements. The application was dismissed in a decision which is now reported.⁷

10 La contribuable a présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Section de première instance de notre Cour en vue de contester la validité et l'applicabilité des avis de demande de production. La demande a été rejetée dans une décision qui est maintenant publiée⁷.

The parties' contentions

Prétentions et moyens des parties

11 The appellant has pressed upon us two key arguments. Firstly, that the notices of requirements were not authorized under subsection 231.2(1). Secondly, that the documents sought to be seized were privileged under the "Wigmore rules" [Wigmore, *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 8, McNaughton Revision, para. 2285] as outlined in cases such as *R. v. Gruenke*.⁸ We chose not to hear the respondent on this second issue, since we are satisfied that the Motions Judge did not err in his disposition of that argument.

11 L'appelante invoque devant nous deux moyens clés. En premier lieu, elle affirme que les avis de demande de production n'étaient pas autorisés par le paragraphe 231.2(1). En second lieu, elle soutient que les documents dont la saisie était réclamée étaient privilégiés en vertu des «règles Wigmore» [Wigmore, *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 8, McNaughton Revision, para. 2285] qui sont définis notamment dans l'arrêt *R. c. Gruenke*.⁸ Nous avons choisi de ne pas entendre l'intimé sur cette seconde question, étant donné que nous sommes convaincus que le juge des requêtes n'a pas commis d'erreur dans la façon dont il a tranché ce moyen.

12 With regard to the first issue, the appellant contends that the notices of requirements are invalid because they do not meet the conditions set out by the Supreme Court of Canada in *R. v. McKinlay Transport Ltd.*,⁹ namely that the documents "be relevant to the filing of the income tax return", and that the seizure be "reasonable" within the meaning of section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.¹⁰

12 En ce qui concerne la première question, l'appelante affirme que les avis de demande de production sont invalides étant donné qu'ils ne remplissent pas les conditions énoncées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*,⁹ à savoir que les documents doivent «être utiles au dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu» et que la saisie ne doit pas être «abusive» au sens de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.¹⁰

13 With regard to the threshold test for relevance, the appellant submits that although *McKinlay* stands for the proposition that seizures under subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act* have a lower threshold test than the “reasonable grounds” test for seizure in a criminal law context, it is still incumbent upon the Minister to demonstrate to the Court, by affidavit or otherwise, that the notices of requirements are designed to seek production of only those documents that may be relevant to his compliance verification function. To issue a notice of requirement which deliberately disregards the potential relevance of a document is clearly outside the scope of the section.

14 In the case at bar, there are issues as between the Minister and AGT with regard to the classification of certain assets for tax purposes.¹¹ The appellant submits that the Minister has admitted that the notices of requirements seek the production of information which is irrelevant to these issues. During cross-examination, Ms. Sharon Marlene White, a representative of the respondent, conceded that AGT could not be forced to give its opinion on the risk assessment of those assets.¹² She made clear, however, that the Minister is interested in the facts underlying the risk assessment. The following exchange then occurred:¹³

Q. You just issued the requirement knowing that a consequence may be that you would end up with information that you are not entitled to?

A. I issued a requirement asking for all documents filed with the CRTC, whatever they may be. [Emphasis added.]

Such an admission, claims the appellant, indicates that the Minister is operating an impermissible fishing expedition. The Minister, it says, is entitled to business records a taxpayer is obligated to keep, but not to opinion documents and business strategies.

13 Pour ce qui est du critère préliminaire de l'utilité, l'appelante soutient que, bien que l'arrêt *McKinlay* appuie la proposition que les saisies pratiquées en vertu du paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* donnent lieu à l'application d'un critère préliminaire moins sévère que le critère des «motifs raisonnables» qui s'applique aux saisies dans le contexte du droit pénal, il incombe malgré tout au ministre de démontrer au tribunal, par affidavit ou autrement, que les avis de demande de production visent à obtenir uniquement la production des documents qui peuvent être utiles à sa fonction de vérification de l'observation de la loi. Le fait d'envoyer un avis de demande de production qui ne tient délibérément pas compte de l'utilité potentielle d'un document déborde de toute évidence le cadre de cet article.

14 En l'espèce, il y a des questions en litige entre le ministre et AGT en ce qui concerne la classification de certains éléments d'actif sur le plan fiscal¹¹. L'appelante soutient que le ministre a reconnu que les avis de demande de production visent la production de renseignements qui ne sont pas utiles à ces questions. Au cours de son contre-interrogatoire, M^{me} Sharon Marlene White, une représentante de l'intimée, a concédé qu'AGT ne pouvait être forcée à donner son avis sur l'évaluation du risque de ces éléments d'actif¹². Elle a toutefois bien précisé que le ministre était intéressé par les faits sous-jacents à l'évaluation du risque. L'échange suivant a alors eu lieu¹³:

[TRADUCTION]

Q. Vous venez tout juste d'envoyer l'avis de demande sachant que vous pouviez vous retrouver en possession de renseignements que vous n'aviez pas le droit d'obtenir?

R. J'ai envoyé un avis dans lequel j'ai réclamé tous les documents déposés auprès du CRTC, quels qu'ils soient. [Non souligné dans l'original.]

Il ressort de cet aveu, selon l'appelante, que le ministre effectue une recherche à l'aveuglette alors que cette façon de procéder est interdite. Le ministre, affirme-t-elle, a le droit d'obtenir les documents comptables que tout contribuable est obligé de tenir, mais pas les documents renfermant des avis et les stratégies commerciales.

15 The appellant further argues that the seizure is unreasonable because the appellant's privacy interest in the documents sought to be seized outweighs the state's interest in those documents. The appellant submits that it has a compelling privacy interest in the documents because, at the time the notices of requirements were issued, the sought for documents enjoyed confidentiality by virtue of the CRTC's decision which had determined that it is in the public interest that the documents remain confidential. The fact that the appellant is not required by the Act to maintain the type of documents in issue is further evidence that the state's interest in obtaining the documents does not outweigh the appellant's privacy interest. The Motions Judge should have considered that the documents at issue came into existence by compulsion of law for a very specific purpose since the information was prepared and provided to the CRTC so as to allow the CRTC to discharge its statutory duty. The diversion which the Minister is seeking is, therefore, unreasonable.

16 The appellant finally argues that the Minister's extra-legal conduct in seeking access to the information is clearly, at odds with the rule of law and the values embodied by section 8 of the Charter. The attempt to obtain the documents through the CRTC is an intricate part of the seizure in issue and goes to the determination of whether the seizure was reasonable.

17 The respondent maintains that the notices of requirements meet the legal requirements of *McKinlay*. The Minister is entitled to obtain documents which might contain not only facts, but which might reveal the roadmap followed by the taxpayer in his assessment. The Minister is entitled to have access to documents which might flag situations likely to assist him in the enforcement of the Act.

15 L'appelante soutient en outre que la saisie est abusive parce que le droit de l'appelante de protéger le caractère confidentiel des documents qu'on cherche à saisir l'emporte sur le droit de l'État à ces documents. L'appelante affirme qu'elle possède un droit primordial de protéger le caractère confidentiel des documents en question parce que, au moment où les avis de demande de production ont été envoyés, les documents réclamés bénéficiaient du statut de documents confidentiels en vertu de la décision par laquelle le CRTC avait jugé qu'il était dans l'intérêt du public que les documents demeurent confidentiels. Le fait que l'appelante ne soit pas tenue par la Loi de conserver le type de documents en litige démontre encore plus que le droit de l'État d'obtenir les documents en question ne l'emporte pas sur le droit à la confidentialité de l'appelante. Le juge des requêtes aurait dû tenir compte du fait que les documents en litige avaient été créés en raison d'une disposition impérative de la loi dans un but très précis, étant donné que les renseignements avaient été recueillis et fournis au CRTC pour lui permettre de s'acquitter des obligations que lui impose la loi. La saisie que le ministre cherche à pratiquer est, en conséquence, abusive.

16 L'appelante allègue finalement que les moyens non prévus par la loi auxquels recourt le ministre pour chercher à obtenir la communication des renseignements en cause va manifestement à l'encontre du principe de la primauté du droit et des valeurs incarnées par l'article 8 de la Charte. Les tentatives qu'il fait pour obtenir les documents par le biais du CRTC font partie intégrante de la saisie en litige et concernent la question de savoir si la saisie était abusive ou non.

17 L'intimé maintient que les avis de demande de production satisfont aux exigences juridiques énoncées dans l'arrêt *McKinlay*. Le ministre a le droit d'obtenir des documents qui sont susceptibles non seulement de contenir des faits, mais aussi de révéler la route qu'a suivie le contribuable pour établir sa cotisation. Le ministre a le droit d'obtenir la communication de documents qui pourraient aider à mettre au jour des situations qui sont susceptibles de l'aider à faire respecter la Loi.

Analysis

18 The seminal case is *McKinlay* where the Supreme Court of Canada found that subsection 231(3) of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63], now 231.2(1), constitutes a valid seizure within the meaning of section 8 of the Charter. The Court upheld the Minister's warrantless demand for a taxpayer's private documents and information, in the context of the administration or enforcement of the Act, on the basis that there was a lower standard of reasonableness for the production of those documents.

19 Wilson J., speaking for herself and Lamer C.J.,¹⁴ noted that the federal *Income Tax Act* was a regulatory statute, and that the meaning to be given to the word "unreasonable", as found in section 8 of the Charter, would be less strict in an administrative and regulatory context.¹⁵

It is consistent with this approach, I believe, to draw a distinction between seizures in the criminal or quasi-criminal context to which the full rigours of the *Hunter* criteria will apply, and seizures in the administrative or regulatory context to which a lesser standard may apply depending upon the legislative scheme under review. I do not believe that when the Chief Justice said in *Simmons* at p. 527 that departures from the *Hunter* criteria would be rare he was applying his mind to searches or seizures in the context of regulatory legislation. I think he was addressing as in the cases of *Hunter* and *Simmons* themselves searches or seizures in a criminal or quasi-criminal context. It is with these considerations in mind that I examine the reasonableness of s. 231(3) of the *Income Tax Act*.

20 She then continued:¹⁶

At the beginning of my analysis I noted that the *Income Tax Act* was based on the principle of self-reporting and self-assessment. The Act could have provided that each taxpayer submit all his or her records to the Minister and his officials so that they might make the calculations necessary for determining each person's taxable income. The legislation does not so provide, no doubt because it would be extremely expensive and cumbersome to operate such a system. However, a self-reporting system has its drawbacks. Chief among these is that it depends for its

Analyse

18 La décision de principe en la matière est l'arrêt *McKinlay*, dans lequel la Cour suprême du Canada a conclu que le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, c. 63], maintenant le paragraphe 231.2(1), constitue une saisie valide au sens de l'article 8 de la Charte. La Cour a confirmé la demande sans mandat qu'avait formulée le ministre en vue d'obtenir des documents et renseignements privés d'un contribuable pour l'application de la Loi, au motif que la production de ces documents était assujettie à une norme moins élevée en ce qui concerne son caractère raisonnable.

19 Le juge Wilson, qui s'exprimait pour son propre compte et au nom du juge en chef Lamer¹⁴, a souligné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale était une loi de réglementation et que le sens à attribuer au terme «abusive» que l'on trouve à l'article 8 de la Charte serait moins strict dans un contexte administratif et de réglementation¹⁵:

J'estime qu'il est conforme à cette interprétation de faire une distinction entre, d'une part, les saisies en matière criminelle ou quasi criminelle auxquelles s'appliquent dans toute leur rigueur les critères énoncés dans l'arrêt *Hunter* et, d'autre part, les saisies en matière administrative et de réglementation, auxquelles peuvent s'appliquer des normes moins strictes selon le texte législatif examiné. Je ne crois pas que lorsque le Juge en chef a affirmé, à la p. 527 de l'arrêt *Simmons*, que les dérogations aux critères énoncés dans l'arrêt *Hunter* seraient rares, il songeait aux fouilles, aux perquisitions ou aux saisies effectuées en application d'un texte de réglementation. Je crois plutôt qu'il visait, comme c'était le cas dans les affaires *Hunter* et *Simmons*, les fouilles, les perquisitions ou les saisies en matière criminelle ou quasi-criminelle. C'est donc dans cette optique que je vais examiner le caractère raisonnable du par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Elle a poursuivi en déclarant¹⁶:

20 Au début de mon analyse, j'ai souligné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* se fondait sur le principe de l'auto-déclaration et de l'auto-cotisation. La Loi aurait pu prévoir que chaque contribuable doit remettre tous ses documents au Ministre et à ses fonctionnaires pour qu'ils puissent faire les calculs nécessaires pour déterminer le revenu imposable de chacun. La Loi n'exige pas cela, sûrement parce qu'un tel système serait extrêmement coûteux et peu commode. Cependant, un régime d'auto-déclaration a ses désavantages, dont le principal est que son succès dépend

success upon the taxpayers' honesty and integrity in preparing their returns. While most taxpayers undoubtedly respect and comply with the system, the facts of life are that certain persons will attempt to take advantage of the system and avoid their full tax liability.

Accordingly, the Minister of National Revenue must be given broad powers in supervising this regulatory scheme to audit taxpayers' returns and inspect all records which may be relevant to the preparation of these returns. The Minister must be capable of exercising these powers whether or not he has reasonable grounds for believing that a particular taxpayer has breached the Act. Often it will be impossible to determine from the face of the return whether any impropriety has occurred in its preparation. A spot check or a system of random monitoring may be the only way in which the integrity of the tax system can be maintained. If this is the case, and I believe that it is, then it is evident that the *Hunter* criteria are ill-suited to determine whether a seizure under s. 231(3) of the *Income Tax Act* is reasonable. The regulatory nature of the legislation and the scheme enacted require otherwise. The need for random monitoring is incompatible with the requirement in *Hunter* that the person seeking authorization for a search or seizure have reasonable and probable grounds, established under oath, to believe that an offence has been committed. If this *Hunter* criterion is inapplicable, then so too must the remaining *Hunter* criteria since they all depend for their vitality upon the need to establish reasonable and probable grounds. For example, there is no need for an impartial arbiter capable of acting judicially since his central role under *Hunter* is to ensure that the person seeking the authorization has reasonable and probable grounds to believe that a particular offence has been committed, that there are reasonable and probable grounds to believe that the authorization will turn up something relating to that particular offence, and that the authorization only goes so far as to allow the seizure of documents relevant to that particular offence.

This is not to say that any and all forms of search and seizure under the *Income Tax Act* are valid. The state interest in monitoring compliance with the legislation must be weighed against an individual's privacy interest. The greater the intrusion into the privacy interests of an individual, the more likely it will be that safeguards akin to those in *Hunter* will be required. Thus, when the tax officials seek entry onto the private property of an individual to conduct a search or seizure, the intrusion is much greater than a mere demand for production of documents. The reason for this is that, while a taxpayer may have little expectation of privacy in relation to his business records relevant to the determination of his tax liability

de l'honnêteté et de l'intégrité du contribuable dans la préparation de sa déclaration. Bien qu'il ne fasse pas de doute que la plupart des contribuables respectent le régime et s'y conforment, c'est un fait que certaines personnes tentent d'en tirer profit et d'échapper en partie au fisc.

Conséquemment, le ministre du Revenu national doit disposer, dans la surveillance de ce régime de réglementation, de larges pouvoirs de vérification des déclarations des contribuables et d'examen de tous les documents qui peuvent être utiles pour préparer ces déclarations. Le Ministre doit être capable d'exercer ces pouvoirs, qu'il ait ou non des motifs raisonnables de croire qu'un certain contribuable a violé la Loi. Il est souvent impossible de dire, à première vue, si une déclaration a été préparée de façon irrégulière. Les contrôles ponctuels ou un système de vérification au hasard peuvent constituer le seul moyen de préserver l'intégrité du régime fiscal. Si tel est le cas, et je crois qu'il en est ainsi, il est évident que les critères de l'arrêt *Hunter* ne conviennent pas pour déterminer le caractère raisonnable d'une saisie effectuée en vertu du par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La nature réglementaire du texte législatif et son intention générale ne s'y prêtent pas. La nécessité d'un contrôle au hasard est incompatible avec l'exigence, énoncée dans l'arrêt *Hunter*, que la personne qui demande l'autorisation ait des motifs raisonnables et probables, établis sous serment, de croire qu'une infraction a été commise. Si ce critère énoncé dans l'arrêt *Hunter* est inapplicable, il doit en être de même pour les autres critères établis dans cet arrêt puisque leur validité repose sur la nécessité d'établir l'existence de motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise. Par exemple, il n'est pas nécessaire d'avoir un arbitre impartial en mesure d'agir de façon judiciaire puisque son rôle principal, selon l'arrêt *Hunter*, consiste à s'assurer que la personne qui demande l'autorisation a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction précise a été commise, qu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire que l'autorisation permettra de découvrir quelque chose ayant trait à cette infraction précise, et que l'autorisation ne vise qu'à permettre la saisie de documents se rapportant à l'infraction précise.

Il ne faut pas conclure que toutes les formes de perquisitions et de saisies effectuées sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont valides. L'intérêt qu'a l'État à contrôler le respect de la Loi doit être soupesé en fonction du droit des particuliers à la protection de leur vie privée. Plus grande est l'atteinte aux droits à la vie privée des particuliers, plus il est probable que des garanties semblables à celles que l'on trouve dans l'arrêt *Hunter* seront nécessaires. Ainsi, le fait pour les agents du fisc de pénétrer dans la propriété d'un particulier pour y faire une perquisition et une saisie constitue une immixtion beaucoup plus grande que la simple demande de production de documents. La raison en est que même s'il est possible

ity, he has a significant privacy interest in the inviolability of his home.

In my opinion, s. 231(3) provides the least intrusive means by which effective monitoring of compliance with the *Income Tax Act* can be effected. It involves no invasion of a taxpayer's home or business premises. It simply calls for the production of records which may be relevant to the filing of an income tax return. A taxpayer's privacy interest with regard to these documents *vis-à-vis* the Minister is relatively low. The Minister has no way of knowing whether certain records are relevant until he has had an opportunity to examine them. At the same time, the taxpayer's privacy interest is protected as much as possible since s. 241 of the Act protects the taxpayer from disclosure of his records or the information contained therein to other persons or agencies.

21 The appellant claims in essence that although subsection 231.2(1) of the Act has been declared constitutionally valid, each notice of requirement issued under that provision must meet the test of relevancy and reasonableness.

22 The short answer to this contention is that once a statutory provision is declared valid, as was done with respect to subsection 231.2(1) of the Act in *McKinlay*, the constitutional analysis ends. Only a statutory analysis is then required. It is under this analysis that I now consider the appellant's arguments about relevancy and reasonableness.

23 Under the *Income Tax Act*, the Minister is concerned with verifying the tax liability of the taxpayer which is first revealed in the taxpayer's return. It will often be "impossible to determine from the face of the return whether any impropriety has occurred in its preparation".¹⁷ Because of the nature of the conduct regulated by the *Income Tax Act*, there are, in many cases, no ways of determining whether proscribed conduct has been engaged in, short of studying the process by which a suspected corporation or business has made and implemented

que le contribuable s'attende peu à ce que son droit à la protection de sa vie privée soit respecté relativement à ses documents commerciaux utiles pour établir son assujettissement à l'impôt, il n'en attache pas moins d'importance au respect de l'inviolabilité de son domicile.

À mon sens, le par. 231(3) prescrit la méthode la moins envahissante pour contrôler efficacement le respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle n'entraîne pas la visite du domicile ni des locaux commerciaux du contribuable, elle exige simplement la production de documents qui peuvent être utiles au dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu. Le droit du contribuable à la protection de sa vie privée à l'égard de ces documents est relativement faible vis-à-vis le Ministre. Ce dernier est absolument incapable de savoir si certains documents sont utiles avant d'avoir eu la possibilité de les examiner. En même temps, le droit du contribuable à la protection de sa vie privée est garanti autant qu'il est possible de le faire puisque l'art. 241 de la Loi interdit la communication de ses documents et des renseignements qu'ils contiennent à d'autres personnes ou organismes.

L'appelante soutient essentiellement qu'indépendamment du fait que le paragraphe 231.2(1) de la Loi a été déclaré constitutionnellement valide, chaque avis de demande de production qui est envoyé en vertu de cette disposition doit satisfaire au critère de l'utilité et du caractère raisonnable. 21

Pour répondre à cet argument, il suffit de dire que, dès qu'une disposition législative est déclarée valide, comme c'était le cas du paragraphe 231.2(1) de la Loi dans l'arrêt *McKinlay*, l'analyse constitutionnelle prend fin. Seule une analyse législative est ensuite nécessaire. C'est dans le cadre de cette dernière analyse que j'examine maintenant les moyens invoqués par l'appelante au sujet de l'utilité et du caractère raisonnable. 22

Sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le rôle du ministre consiste à vérifier la dette fiscale du contribuable qui est d'abord révélée dans la déclaration de revenus du contribuable. Il est souvent «impossible de dire, à première vue, si une déclaration a été préparée de façon irrégulière»¹⁷. En raison de la nature de la conduite qui est réglementée par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il est souvent impossible de déterminer si le contribuable a commis des actes proscrits, à moins d'étudier les moyens que la société ou l'entreprise soupçonnée a utilisés pour 23

its decision.¹⁸ Investigatory mechanisms which force corporations and other businesses to divulge what they and only they can know about their internal affairs are part of the state's interest in the enforcement of the Act.¹⁹

prendre sa décision ou pour la mettre en œuvre¹⁸. Le recours à des mécanismes d'enquête qui forcent les sociétés et d'autres entreprises à divulguer ce qu'elles et elles seules peuvent connaître au sujet de leurs affaires internes fait partie des droits qu'a l'État de veiller au respect de la Loi¹⁹.

24 While an individual or a corporation's interest in having business strategies kept in confidence is recognized,²⁰ the balancing no doubt favours the state. Wilson J. in *McKinlay* recognizes that the "Minister has no way of knowing whether certain records are relevant until he has had an opportunity to examine them".²¹ There is an ultimate safeguard. Not all of those documents are necessarily admissible against the taxpayer in a court of law or in another proceeding. Only those in accord with the rules of evidence shall be admissible.

24 Bien que l'on reconnaisse le droit d'une personne physique ou d'une personne morale à garder confidentielles ses stratégies commerciales²⁰, la mise en balance des intérêts en jeu favorise incontestablement l'État. Dans l'arrêt *McKinlay*, le juge Wilson reconnaît que le ministre «est absolument incapable de savoir si certains documents sont utiles avant d'avoir eu la possibilité de les examiner»²¹. Il existe un dernier mécanisme de protection. Ce ne sont pas tous ces documents qui sont nécessairement admissibles et qui peuvent être opposés au contribuable devant un tribunal judiciaire ou dans le cadre d'une autre instance. Ne sont admissibles que les documents qui sont conformes aux règles de la preuve.

25 The fact that the documents in issue were prepared for another forum, namely for providing the CRTC with information required under a rate setting process, does not prevent the Minister from having access to them since they are relevant to the potential tax liability of the taxpayer. Moreover, the fact that they were sealed by order of the CRTC from public access does not prevent the Minister from having access to them when he is engaged in enforcing the Act. These propositions follow from *McKinlay*.

25 Le fait que les documents en litige aient été préparés dans le cadre d'une autre instance dans le but de porter à la connaissance du CRTC les renseignements nécessaires pour lui permettre de fixer un tarif n'empêche pas le ministre d'en obtenir la communication, étant donné qu'ils sont utiles à l'établissement de la dette fiscale éventuelle de la contribuable. Qui plus est, le fait qu'ils aient été déclarés confidentiels aux termes d'une ordonnance du CRTC n'empêche pas le ministre d'en obtenir la communication lorsqu'il applique la Loi. Ces propositions découlent de l'arrêt *McKinlay*.

26 The notices of requirements constitute the least intrusive means by which effective monitoring of compliance with the Act can be effected.²² The fact that the Minister used extra-legal means to try to obtain the documents is an irrelevant consideration with respect to the validity of the notices of requirements. The fact of the matter is that those documents were not obtained from the CRTC.

26 Les avis de demande de production constituent la méthode la moins envahissante pour contrôler efficacement le respect de la Loi²². Le fait que le ministre ait employé des moyens qui ne sont pas prévus par la loi pour obtenir les documents est une considération non pertinente pour ce qui est de la validité des avis de demande de production. Le fait est que ces documents n'ont pas été obtenus du CRTC.

27 Subsection 231.2(1) is drafted in broad language, but its scope has been reduced through the rules of interpretation²³ to situations where the information

27 Le paragraphe 231.2(1) est libellé en des termes larges, mais sa portée a été restreinte, par application des règles d'interprétation²³, aux situations dans

sought by the Minister is relevant to the tax liability of some specific person or persons, and when the tax liability of such person or persons is the subject of a genuine and serious inquiry. Given these criteria, I find that no error was committed by the Motions Judge.

28 I would dismiss this appeal with costs.

29 The appellant asked, in the event the appeal is dismissed, that the judgment of this Court be stayed for a period of ninety days so as to allow the appellant to submit an application to the Supreme Court of Canada for leave to appeal to that Court. The respondent agreed. On consent, I would stay this judgment for a period of ninety days. If an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada is filed before the expiry of that period, the stay would stand until the application is disposed of by that Court.

STONE J.A.: I agree.

LINDEN J.A.: I agree.

¹ R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1. S. 231.2(1) provides as follows:

231.2 (1) Notwithstanding any other provision of this Act, the Minister may, subject to subsection (2), for any purpose related to the administration or enforcement of this Act, by notice served personally or by registered or certified mail, require that any person provide, within such reasonable time as is stipulated in the notice,

(a) any information or additional information, including a return of income or a supplementary return; or

(b) any document.

² A.B., at pp. 320-321.

³ R.S.C., 1985, c. R-3, as am.

⁴ SOR/79-554, 27 July 1979, *Canada Gazette Part II*, Vol. 133, No. 15, s. 19 (as am. by SOR/86-832, s. 3).

⁵ S.A. 1990, c. A-23.5.

⁶ Affidavit of Ms. Sharon Marlene White, Comm. Appendix I, vol. III, at p. 295.

lesquelles les renseignements réclamés par le ministre sont utiles pour établir la dette fiscale d'une ou de plusieurs personnes déterminées, et lorsque la dette fiscale de cette ou ces personnes fait l'objet d'une enquête véritable et sérieuse. Compte tenu de ces critères, je conclus que le juge des requêtes n'a commis aucune erreur.

Je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

L'appelante a demandé, pour le cas où l'appel serait rejeté, qu'il soit sursis à l'exécution de l'arrêt de notre Cour pour une période de quatre-vingt-dix jours de manière à permettre à l'appelante de soumettre une demande d'autorisation de former un pourvoi devant la Cour suprême du Canada. L'intimé était d'accord avec cette demande. Avec le consentement des parties, je suis d'avis de surseoir à l'exécution du présent jugement pour une période de quatre-vingt-dix jours. Si une demande d'autorisation de former un pourvoi devant la Cour suprême du Canada est présentée avant l'expiration de ce délai, le sursis serait maintenu jusqu'à ce que la Cour suprême ait tranché la demande.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je suis du même avis.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je suis du même avis.

¹ Voici le libellé de l'art. 231.2(1), L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1:

231.2 (1) Malgré les autres dispositions de la présente loi, le ministre peut, sous réserve du paragraphe (2) et, pour l'application et l'exécution de la présente loi, par avis signifié à personne ou envoyé par courrier recommandé ou certifié, exiger d'une personne, dans le délai raisonnable que précise l'avis:

a) qu'elle fournisse tout renseignement ou tout renseignement supplémentaire, y compris une déclaration de revenu ou une déclaration supplémentaire;

b) qu'elle produise des documents.

² D.A., aux p. 320 et 321.

³ L.R.C. (1985), ch. R-3, mod.

⁴ DORS/79-554, 27 juillet 1979, *Gazette du Canada, Partie II*, vol. 133, n° 15, art. 19 (mod. par DORS/86-832, art. 3).

⁵ S.A. 1990, ch. A-23.5.

⁶ Affidavit de Sharon Marlene White, annexe commune I, vol. III, à la p. 295.

⁷ *AGT Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1996] 3 F.C. 505 (T.D.).

⁸ [1991] 3 S.C.R. 263.

⁹ [1990] 1 S.C.R. 627.

¹⁰ 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].

¹¹ A.B., at p. 442.

¹² A.B., at pp. 444-446.

¹³ A.B., at pp. 450-453.

¹⁴ Both La Forest J. and L'Heureux-Dubé J. concurred with Wilson J. subject to what they had said in the case of *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, released concurrently, Sopinka J. agreed with the disposition of the case as suggested by Wilson J., but for different reasons.

¹⁵ *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, at pp. 647-648.

¹⁶ *Ibid.*, at pp. 648-650.

¹⁷ *Supra*, note 15, at p. 648, *per* Wilson J.

¹⁸ See La Forest J. in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, at pp. 525-526.

¹⁹ *Ibid.*, at p. 526.

²⁰ See Wilson J. in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, at p. 492.

²¹ *Supra*, note 15, at p. 650.

²² *Ibid.*, at p. 649.

²³ *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue et al.*, [1984] 1 S.C.R. 614, at p. 625, which, like *McKinlay*, dealt with s. 231(3) of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63 as am. (now with differences that are inconsequential for purposes of this case, s. 231.2(1) of the present *Income Tax Act*).

⁷ *AGT Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1996] 3 C.F. 505 (1^{re} inst.).

⁸ [1991] 3 R.C.S. 263.

⁹ [1990] 1 R.C.S. 627.

¹⁰ 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^o 44].

¹¹ D.A., à la p. 442.

¹² D.A., aux p. 444 à 446.

¹³ D.A., aux p. 450 à 453.

¹⁴ Le juge La Forest et le juge L'Heureux-Dubé ont tous les deux souscrit aux motifs du juge Wilson, sous réserve de ce qu'ils avaient dit dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, qui avait été rendu en même temps que l'arrêt *McKinlay*. Le juge Sopinka a souscrit au dispositif suggéré par le juge Wilson, mais pour des motifs différents.

¹⁵ *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, aux p. 647 et 648.

¹⁶ *Ibid.*, aux p. 648 à 650.

¹⁷ *Supra*, note 15, à la p. 648 (le juge Wilson).

¹⁸ Voir le juge La Forest dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, aux p. 525 et 526.

¹⁹ *Ibid.*, à la p. 526.

²⁰ Voir le juge Wilson dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, à la p. 492.

²¹ *Supra*, note 15, à la p. 650.

²² *Ibid.*, à la p. 649.

²³ *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national et autres*, [1984] 1 R.C.S. 614, à la p. 625, qui, comme l'affaire *McKinlay*, portait sur l'art. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, mod. (qui comporte maintenant des différences qui sont sans conséquences sur la présente affaire et qui correspond à l'art. 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* actuel).