

T-657-05
2005 FC 1361

T-657-05
2005 CF 1361

Redeemer Foundation (Applicant)

Fondation Redeemer (demanderesse)

v.

c.

The Minister of National Revenue (Respondent)

Le ministre du Revenu national (défendeur)

INDEXED AS: REDEEMER FOUNDATION v. M.N.R. (F.C.)

RÉPERTORIÉ : FONDATION REDEEMER c. M.R.N. (C.F.)

Federal Court, Hughes J.—Toronto, September 28; October 4, 2005.

Cour fédérale, juge Hughes— Toronto, 28 septembre; 4 octobre 2005.

Income Tax — Practice — Judicial review of Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) auditor's decision to request third party donor information and documentation from applicant purportedly under Income Tax Act, ss. 231.1(1), 231.2(1) — Applicant, registered charity, audited three times by CCRA — CCRA requesting, applicant providing information regarding list of donors — CCRA writing to donors regarding possible reassessments, disallowance of tax credits claimed — CCRA later orally requesting similar information for other taxation years and applicant voluntarily complying — Minister never requesting, obtaining prior court order to obtain information — Under Act, s. 231.2 Minister may require third party to provide information regarding third party's compliance with Act — S. 231.2 clearly intended to protect third parties from having information relating to activities obtained from other persons audited by Minister for tax purposes — Wrong to obtain information from one taxpayer's audit regarding other taxpayers for purpose of reassessing other taxpayers without first obtaining court order.

Impôt sur le revenu — Pratique — Contrôle judiciaire de la décision prise par un vérificateur de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) de réclamer à la demanderesse des renseignements et de la documentation sur les donateurs tiers présumément en vertu des art. 231.1(1) et 231.2(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu — L'ADRC a soumis la demanderesse, un organisme de bienfaisance enregistré, à trois vérifications — L'ADRC a demandé et obtenu de la demanderesse des renseignements au sujet de la liste des donateurs — L'ADRC a écrit aux donateurs concernant l'établissement possible d'une nouvelle cotisation à leur endroit et le refus de leur accorder les crédits d'impôt demandés — L'ADRC a ensuite demandé verbalement à la demanderesse de fournir des renseignements de même nature pour d'autres années d'imposition et la demanderesse s'est pliée à sa demande — Le ministre n'a jamais demandé ni obtenu d'ordonnance judiciaire à l'égard des renseignements en question — L'art. 231.2 de la Loi prévoit que le ministre peut exiger d'un tiers qu'il fournisse des renseignements pour déterminer s'il se conforme à la Loi — L'art. 231.2 a clairement pour objet de protéger les tiers contre la communication de renseignements concernant leurs activités par d'autres personnes soumises à une vérification du ministre à des fins d'imposition — Il est illégal d'obtenir, au cours de la vérification visant un contribuable, des renseignements sur d'autres contribuables afin d'établir à leur endroit une nouvelle cotisation, sans avoir obtenu au préalable une ordonnance judiciaire en ce sens.

Practice — Parties — Standing — Applicant registered charity, challenging CCRA auditor's request for list of donors — Court finding request illegal — Under Federal Courts Act, s. 18.1(1) permitting "person directly affected" to challenge action — Applicant having status to challenge Minister's illegal action since information at issue created, maintained by applicant — In requesting information, auditor not "board, tribunal" and not making "decision".

Pratique — Parties — Qualité pour agir — La demanderesse, un organisme de bienfaisance enregistré, contestait la demande d'un vérificateur de l'ADRC visant à obtenir la liste des donateurs — La Cour a conclu à l'illégalité de la demande — Selon l'art. 18.1(1) de la Loi sur les Cours fédérales, « quiconque est directement touché » par une mesure peut contester celle-ci — La demanderesse avait qualité pour contester la mesure illégale prise par le ministre parce qu'elle a tenu et produit les renseignements en question — Lorsqu'il demande des renseignements, le vérificateur n'est pas un « office » et il ne prend pas une « décision ».

Federal Court Jurisdiction — Relief — Federal Courts Act, s. 18.1(3) setting out Court's powers to grant relief, set aside wrongful acts — Court finding CCRA auditor wrongly requesting information, Minister wrongly using it — Applicant clearly entitled to declaration request for information improper, to return of materials improperly obtained — S. 18.1(3) broad enough to include acts based on initial illegal act — Court setting aside reassessments based on illegally obtained information.

This was an application for judicial review of a decision of a Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) auditor, acting on behalf of the respondent Minister of National Revenue, to request third party donor information and documentation from the applicant purportedly under subsections 231.1(1) and 231.2(1) of the *Income Tax Act*. The applicant is a registered charity and operates a fund, the Forgivable Loan Program (FLP), apparently used for the advancement of learning based on the Christian teachings of the Redeemer University College. Part of the program involves the provision of funds by "donors," that is, parents and others closely involved with students of the College, to the Foundation. The applicant was audited by the CCRA three times between 1998 and 2003. In the second audit, the CCRA requested and received from the applicant a list of donors to the FLP. As a result of the first two audits, CCRA wrote to several donors stating an intention to reassess their tax liabilities and disallow certain credits claimed regarding their donations to the FLP. Subsequently, CCRA informed the donors that there would be no reassessment and no change to the claimed credits. During the last audit, a CCRA auditor orally requested information regarding the applicant's donors to the FLP for the 2001 and 2002 taxation years and the applicant voluntarily provided the information sought. Only this information was the subject of the judicial review application. The applicant later learned that CCRA was communicating with several of the donors on the list provided. In 2004, the CCRA made another request to the applicant for similar information. The applicant had at that point received advice that it would be improper to provide such information for use other than to audit the applicant without CCRA having first obtained a court order, which the Minister had never asked for. The issues were whether the Court can restrain the Minister from making assessments based on information improperly obtained and whether the Court can require the Minister to abandon or revoke such assessments already made.

Compétence de la Cour fédérale — Réparation — L'art. 18.1(3) de la Loi sur les Cours fédérales confère à la Cour les pouvoirs d'accorder une réparation et d'annuler une mesure illicite — La Cour a conclu que le vérificateur de l'ADRC avait demandé à tort les renseignements et qu'il était inapproprié pour le ministre de s'en servir — La demanderesse a manifestement droit à un jugement déclaratoire portant que la demande de renseignements était illicite et à la remise du matériel obtenu de manière illicite — L'art. 18.1(3) est suffisamment large pour viser les actes découlant de l'acte fautif initial — La Cour a annulé les nouvelles cotisations fondées sur les renseignements obtenus de façon illégale.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision prise par un vérificateur de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) au nom du défendeur, le ministre du Revenu national, de réclamer à la demanderesse des renseignements et de la documentation sur les donateurs tiers, présumément en vertu des paragraphes 231.1(1) et 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La demanderesse, un organisme de bienfaisance enregistré, gère un fonds, le Programme des prêts à remboursement conditionnel (le PPRC), qui est semble-t-il affecté à l'avancement de l'apprentissage fondé sur les enseignements chrétiens du Collège universitaire Redeemer. Ce programme prévoit notamment la fourniture de fonds à la Fondation par des « donateurs », soit les parents et d'autres personnes entretenant des rapports étroits avec les étudiants du Collège. L'ADRC a soumis la demanderesse à trois vérifications entre 1998 et 2003. Lors de la deuxième vérification, l'ADRC a obtenu sur demande de la demanderesse une liste des donateurs du PPRC. À la suite des deux premières vérifications, l'ADRC a écrit à plusieurs de ces donateurs pour leur faire part de son intention de réexaminer leur assujettissement à l'impôt et de refuser certains crédits demandés à l'égard de leurs dons au PPRC. L'ADRC a avisé par la suite les donateurs qu'il n'y aurait pas de nouvelle cotisation et qu'aucune modification ne serait apportée aux crédits demandés. Pendant la dernière vérification, un vérificateur de l'ADRC a demandé verbalement à la demanderesse des renseignements au sujet des donateurs du PPRC pour les années d'imposition 2001 et 2002 et la demanderesse lui a fournis les renseignements en cause de son plein gré. La demande de contrôle judiciaire portait uniquement sur ces renseignements. La demanderesse a appris ensuite que l'ADRC communiquait avec plusieurs des donateurs dont le nom figurait sur la liste fournie. En 2004, l'ADRC a de nouveau demandé à la demanderesse des renseignements de même nature. La demanderesse avait reçu entre-temps un avis selon lequel il serait inapproprié de fournir des renseignements de ce genre à d'autres fins qu'une vérification visant la demanderesse, sans que l'ADRC ait obtenu au préalable une ordonnance judiciaire, ordonnance

Held, the application should be allowed.

Under the scheme of section 231.2 of the *Income Tax Act*, the Minister may require a third party to provide information and documents pertaining to the third party's compliance with the Act. However, the Minister may not impose a requirement on the third party to provide information or documents relating to unnamed persons whom he wishes to investigate unless a court order is first obtained. Taking a functional and pragmatic approach to its interpretation, section 231.2 was clearly intended to protect third parties from having information relating to their activities obtained from other persons audited by the Minister, who would then use it for taxation purposes. While section 231.2 provides for a request by the Minister in writing and a refusal, the requirement for a prior order cannot be limited to a situation where only that occurs. To do otherwise would encourage the Minister to attempt to secure the information sought by other means. If that provision could be so easily circumvented, that section would not have provided for a court order to be first obtained. Therefore, to obtain audit information of one taxpayer as to other taxpayers for the purpose of reassessing those other taxpayers, without having first obtained a court order, is wrong. The CCRA auditor acted wrongly in requesting that information and the Minister acted wrongly in using it.

Subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act* provides that a "person directly affected" may challenge an action. The applicant had status to bring this application since the information at issue was created and maintained by the applicant. The use of that information was clearly disrupting the applicant's relationship with the donors listed in the information. The applicant was clearly a "person directly affected" by the conduct at issue. The auditor, in requesting the information, was not a "board or tribunal" and no "decision" was made. He was simply acting illegally, outside the bounds of the *Income Tax Act*.

que le ministre n'a jamais demandé. La question en litige était de savoir si la Cour peut empêcher le ministre d'établir des cotisations sur la foi de renseignements obtenus de manière illicite et si elle peut contraindre le ministre à annuler ou à retirer une cotisation déjà établie.

Jugement : la demande doit être accueillie.

En vertu du régime prévu à l'article 231.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le ministre peut exiger d'un tiers qu'il fournisse des renseignements et des documents utiles pour déterminer s'il se conforme à la loi. Il ne peut toutefois exiger du tiers qu'il fournisse des renseignements ou des documents concernant des personnes non désignées nommément sur lesquelles il souhaite mener une enquête, sans avoir obtenu préalablement une ordonnance judiciaire. En examinant l'article 231.2 d'un point de vue fonctionnel et pragmatique, il ressort clairement que cette disposition avait pour objet de protéger les tiers contre la communication de renseignements sur leurs activités par d'autres personnes soumises à une vérification du ministre, qui utiliserait ensuite ces renseignements à des fins d'imposition. Bien que l'article 231.2 prévoie la présentation par le ministre d'une demande écrite en ce sens, de même que le refus d'accéder à cette demande, l'obligation d'obtenir au préalable une ordonnance ne saurait se limiter aux situations particulières de ce genre. S'il en était autrement, cela inciterait le ministre à tenter par d'autres moyens d'obtenir les renseignements en question. L'article 231.2 n'aurait pas établi l'obligation d'obtenir préalablement une ordonnance judiciaire s'il était tellement facile de contourner cette disposition. Il est donc inapproprié d'obtenir, au moyen de la vérification visant un contribuable, des renseignements sur d'autres contribuables en vue d'utiliser ces renseignements pour établir une nouvelle cotisation à l'égard de ces autres contribuables sans avoir obtenu au préalable une ordonnance judiciaire. Le vérificateur de l'ADRC a commis une faute en demandant ces renseignements, et le ministre a fait de même en s'en servant.

Le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* autorise « quiconque est directement touché » par une mesure à contester celle-ci. La demanderesse avait qualité pour présenter la demande dont il était question en l'espèce, vu qu'elle a tenu et produit les renseignements en cause. L'utilisation de ces renseignements a manifestement compromis la relation entre la demanderesse et les donateurs dont le nom figurait dans les renseignements. De toute évidence, la demanderesse était « directement touchée » par les actes en cause. Le vérificateur, en demandant les renseignements en question, n'a pas agi en tant qu'« office », et il n'a pris aucune « décision ». Il a simplement commis un acte illégal en outrepassant les limites de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Subsection 18.1(3) of the *Federal Courts Act* sets out the Court's powers to grant relief, and includes the power to set aside, prohibit or restrain a decision, order or act. The obtaining of information as to donors was illegal and was set aside. Consequent upon that illegal act were the reassessments of such donors. Subsection 18.1(3) is not limited to the specific decision at issue but is broad enough to include acts consequent upon the initial illegal act. Therefore, the Minister's reassessments based on the illegally obtained information were set aside.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 26).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), Tarif B, Column III.
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 231.1(1), 231.2(1) (as am. by S.C. 2000, c. 30, s. 176), (2), (3) (as am. by S.C. 1996, c. 21, s. 58).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works), [1993] 2 F.C. 229; (1993), 102 D.L.R. (4th) 696; 10 C.E.L.R. (N.S.) 204; 61 F.T.R. 4 (T.D.).

CONSIDERED:

Artistic Ideas Inc. v. Canada (Customs and Revenue Agency), [2005] 2 C.T.C. 25; 2005 DTC 5165; 330 N.R. 378; 2005 FCA 68; *M.N.R. v. Sand Exploration Ltd.*, [1995] 3 F.C. 44; [1995] 2 C.T.C. 140; (1995), 95 DTC 5358 (T.D.).

APPLICATION for judicial review of a decision of a Canada Customs and Revenue Agency auditor acting on behalf of the respondent Minister of National Revenue to request third party donor information and documentation from the applicant purportedly under subsections 231.1(1) and 231.2(1) of the *Income Tax Act*. Application allowed.

APPEARANCES:

Jacqueline L. King and *Erin M. Tully* for applicant.

Le paragraphe 18.1(3) confère à la Cour les pouvoirs d'accorder une réparation et d'annuler, de prohiber ou de restreindre toute décision, ordonnance ou tout autre acte. L'obtention de renseignements sur les donateurs a été annulée au motif qu'elle était illégale. Cet acte illégal a entraîné l'établissement de nouvelles cotisations à l'égard des donateurs en question. Le paragraphe 18.1(3) ne vise pas uniquement la décision en cause; il est suffisamment large pour viser les actes commis à la suite de l'acte illégal initial. Par conséquent, les nouvelles cotisations établies par le ministre sur la foi des renseignements obtenus illégalement ont été annulées.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 231.1(1), 231.2(1) (mod. par L.C. 2000, ch. 30, art. 176), (2), (3) (mod. par L.C. 1996, ch. 21, art. 58).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 26).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), tarif B, colonne III.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics), [1993] 2 C.F. 229; (1993), 102 D.L.R. (4th) 696; 10 C.E.L.R. (N.S.) 204; 61 F.T.R. 4 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Artistic Ideas Inc. c. Canada (Agence des douanes et du revenu), [2005] 2 C.T.C. 25; 2005 DTC 5165; 330 N.R. 378; 2005 CAF 68; *M.R.N. c. Sand Exploration Ltd.*, [1995] 3 C.F. 44; [1995] 2 C.T.C. 140; (1995), 95 DTC 5358 (1^{re} inst.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision prise par un vérificateur de l'Agence des douanes et du revenu du Canada au nom du défendeur, le ministre du Revenu national, de réclamer à la demanderesse des renseignements et de la documentation sur les donateurs tiers, présumément en vertu des paragraphes 231.1(1) et 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Jacqueline L. King et *Erin M. Tully* pour la demanderesse.

Peter A. Vita, Q.C. and Aleksandrs Zemdegs for respondent.

Peter A. Vita, c.r. et Aleksandrs Zemdegs pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Miller Thompson LLP, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Miller Thompson SENCLR, Toronto, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

[1] HUGHES J.: This is an application for judicial review of a decision of an auditor of the Canada Customs and Revenue Agency [CCRA] acting on behalf of the respondent Minister of National Revenue, to request third party donor information and documentation from the applicant on May 14, 2003, purportedly pursuant to subsections 231.1(1) and 231.2(1) [as am. by S.C. 2000, c. 30, s. 176] of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.) c. 1, as amended (Act).

[1] LE JUGE HUGHES : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision prise par un vérificateur de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) au nom du défendeur, le ministre du Revenu national, de réclamer le 14 mai 2003 à la demanderesse des renseignements et de la documentation sur les donateurs tiers, présumément en vertu des paragraphes 231.1(1) et 231.2(1) [mod. par L.C. 2000, ch. 30, art. 176] de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, et ses modifications (la Loi).

[2] The applicant, Redeemer Foundation (Foundation), describes itself as a registered charity in existence since 1987. It operates a fund, the Forgivable Loan Program (FLP), which is said to be used exclusively for the advancement of learning based on the Christian teachings of the Redeemer University College (College). Part of this program involves the provision of funds by parents and other persons closely involved with students of the College to the Foundation. Such persons are referred to as donors. At one point early on in the operation of this program a tax ruling was obtained in respect of some aspects of the scheme administered by the Foundation.

[2] La demanderesse, la Fondation Redeemer (la Fondation), se présente comme un organisme de bienfaisance enregistré qui exerce ses activités depuis 1987. Elle gère un fonds, le Programme des prêts à remboursement conditionnel (PPRC), que l'ont dit être affecté exclusivement à l'avancement de l'apprentissage fondé sur les enseignements chrétiens du Collège universitaire Redeemer (le Collège). Ce programme prévoit notamment la fourniture de fonds à la Fondation par les parents et d'autres personnes entretenant des rapports étroits avec les étudiants du Collège. On appelle ces personnes des donateurs. À un moment donné au début de la prestation du programme, une décision en matière d'impôt a été obtenue relativement à certains aspects du régime administré par la Fondation.

[3] The Foundation was audited by CCRA three times: in 1998 (for the 1997 taxation year), in 2001 (in respect of the 1998-2000 taxation years), and in 2003 (in respect of the 2001 and 2002 taxation years). In October 1998 the CCRA conducted an audit of the Foundation as a result of which the CCRA identified

[3] L'ADRD a soumis la Fondation à trois vérifications : la première en 1998 (pour l'année d'imposition 1997), la deuxième en 2001 (pour les années d'imposition 1998 à 2000), et la troisième en 2003 (pour les années d'imposition 2001 et 2002). En octobre 1998, l'ADRC a assujéti la Fondation à une

donors who had contributed to the FLP in the 1997 taxation year. In the 2001 audit, the CCRA requested and received from the Foundation a list of donors to the FLP. As a result of both audits, CCRA sent letters to several of those donors stating an intention to reassess their tax liabilities and disallow certain credits claimed in respect of their donations to the FLP. In subsequent correspondence, and without explanation to the donors, CCRA sent a further letter informing these donors that there would be no reassessment and no change to the claimed credits.

[4] On May 14, 2003, an auditor representing the CCRA, in a meeting with the Foundation, orally requested such information respecting the Foundation's donors to the FLP for the 2001 and 2002 taxation years. The Foundation again provided a list of the donors for those years. In or about the end of 2004 or early 2005, the Foundation became aware that CCRA was communicating with several of the donors on the list provided, indicating that a reassessment would be made and credits in respect of the FLP disallowed.

[5] Further, CCRA in May 2004 again made a request to the Foundation for information respecting the identity and transactions with donors to the FLP. By this time the Foundation had received advice to the effect that it would be improper for CCRA to receive such information for use other than to audit the applicant without CCRA having first obtained an order from this Court pursuant to subsections 231.2(2) and (3) [as am. by S.C. 1996, c. 21, s. 58] of the *Income Tax Act*. The Foundation, therefore, refused to disclose such information. The Minister has neither asked for nor received such an order and has taken no further steps in respect of this request for such information.

[6] The subject of this judicial review application is only in respect of the donor list and related information sought by CCRA orally on May 14, 2003 and given

vérification à la suite de laquelle elle a identifié des personnes qui avaient versé des dons au PPRC durant l'année d'imposition 1997. Pendant la vérification de 2001, l'ADRC a obtenu sur demande de la Fondation une liste des donateurs du PPRC. À la suite de ces deux vérifications, l'ADRC a envoyé à plusieurs de ces donateurs une lettre dans laquelle elle faisait part de son intention de réexaminer leur assujettissement à l'impôt et de refuser certains crédits demandés à l'égard de leurs dons au PPRC. L'ADRC a envoyé par la suite aux donateurs une autre lettre les avisant, sans donner d'autres explications, qu'il n'y aurait pas de nouvelle cotisation et qu'aucune modification ne serait apportée aux crédits demandés.

[4] Le 14 mai 2003, lors d'une rencontre avec les représentants de la Fondation, un vérificateur de l'ADRC leur a demandé verbalement des renseignements de même nature au sujet des donateurs du PPRC pour les années d'imposition 2001 et 2002. La Fondation a encore une fois fourni une liste des donateurs pour ces années-là. Vers la fin de 2004 ou au début de 2005, la Fondation a appris que l'ADRC communiquait avec plusieurs des donateurs dont le nom figurait sur la liste fournie pour les aviser qu'elle établirait de nouvelles cotisations à leur endroit et refuserait de leur accorder un crédit à l'égard du PPRC.

[5] De plus, l'ADRC a de nouveau demandé à la Fondation, en mai 2004, de lui communiquer des renseignements sur l'identité des donateurs du PPRC et sur ses transactions avec ceux-ci. La Fondation avait reçu entre-temps un avis selon lequel il serait inapproprié pour l'ADRC de recevoir des renseignements de ce genre à d'autres fins qu'une vérification visant la demanderesse sans avoir obtenu au préalable de la Cour une ordonnance en vertu des paragraphes 231.2(2) et (3) [mod. par L.C. 1996, ch. 21, art. 58] de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La Fondation a donc refusé de communiquer ces renseignements. Le ministre n'a ni demandé ni obtenu une ordonnance de cette nature, et il n'a pris aucune autre mesure se rapportant à la demande de ces renseignements.

[6] La présente demande de contrôle judiciaire porte uniquement sur la liste des donateurs et sur les renseignements connexes que l'ADRC a demandés

“voluntarily” by the Foundation to CCRA. No order of this Court was sought or given in respect of this information before the request was made, or at any time. The Foundation seeks a declaration that the request made for such information was improper, that the information be returned and that the Minister be prevented from acting upon such information, for instance, be prevented from reassessing the donors identified by that information.

[7] Relevant to this review are the provisions of paragraph 231.1(1)(a) and subsections 231.2(1), (2) and (3) of the *Income Tax Act*:

231.1. (1) An authorized person may, at all reasonable times, for any purpose related to the administration or enforcement of this Act,

(a) inspect, audit or examine the books and records of a taxpayer and any document of the taxpayer or of any other person that relates or may relate to the information that is or should be in the books or records of the taxpayer or to any amount payable by the taxpayer under this Act, and

...

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, including the collection of any amount payable under this Act by any person, 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) The Minister shall not impose on any person (in this section referred to as a “third party”) a requirement under subsection (1) to provide information or any document relating to one or more unnamed persons unless the Minister first obtains the authorization of a judge under subsection (3).

(3) On *ex parte* application by the Minister, a judge may, subject to such conditions as the judge considers appropriate,

verbalement le 14 mai 2003 et que la Fondation lui a communiqué « volontairement ». On n’a jamais demandé ou obtenu de la Cour une ordonnance à l’égard des renseignements susmentionnés avant la présentation de la demande. La Fondation réclame un jugement déclaratoire portant que la demande de ces renseignements est inappropriée, qu’il faut remettre les documents renfermant ces renseignements et que le ministre ne peut agir sur la foi de tels renseignements, par exemple, en établissant de nouvelles cotisations à l’égard des donateurs identifiés.

[7] Les dispositions pertinentes dans la présente instance de contrôle judiciaire sont l’alinéa 231.1(1)a) et les paragraphes 231.2(1), (2) et (3) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, qui se lisent comme suit :

231.1. (1) Une personne autorisée peut, à tout moment raisonnable, pour l’application et l’exécution de la présente loi, à la fois :

a) inspecter, vérifier ou examiner les livres et registres d’un contribuable ainsi que tous documents du contribuable ou d’une autre personne qui se rapportent ou peuvent se rapporter soit aux renseignements qui figurent dans les livres ou registres du contribuable ou qui devraient y figurer, soit à tout montant payable par le contribuable en vertu de la présente loi

[. . .]

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, y compris la perception d’un montant payable par une personne en vertu 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) Le ministre ne peut exiger de quiconque—appelé « tiers » au présent article—la fourniture de renseignements ou production de documents prévue au paragraphe (1) concernant une ou plusieurs personnes non désignées nommément, sans y être au préalable autorisé par un juge en vertu du paragraphe (3).

(3) Sur requête *ex parte* du ministre, un juge peut, aux conditions qu’il estime indiquées, autoriser le ministre à

authorize the Minister to impose on a third party a requirement under subsection (1) relating to an unnamed person or more than one unnamed person (in this section referred to as the “group”) where the judge is satisfied by information on oath that

- (a) the person or group is ascertainable; and
- (b) the requirement is made to verify compliance by the person or persons in the group with any duty or obligation under this Act.

[8] The circumstances concerning the request made by CCRA, represented by Mr. Consoli, are set out in paragraphs 21, 22 and 23 of the affidavit of Mr. van Staalduinen, Executive Director of the Foundation. He says:

21. On May 14, 2003, I met with Mr. Dominic Consoli, another tax avoidance auditor in the same office as Mr. Walmsley. Mr. Consoli requested various items including a list of 2001 and 2002 taxation year FLP participants and donation receipts including donor names, amounts, dates and receipt numbers. My handwritten notes for this meeting specifically record that Mr. Consoli was to get back to me “before they do any reassessment of donors and give us a chance to comment and have our accounting and legal advisers involved.” This reference is consistent with my view that Mr. Consoli’s purpose in requesting the 2001/2002 donor names was to investigate the charitable deductions claimed by donors. A copy of my handwritten notes taken during this meeting are attached as Exhibit “I”.

22. By letter dated May 20, 2003, I delivered a list of 2001 and 2002 taxation year donors to the Foundation requested by Mr. Consoli at our meeting on May 14, 2003. A copy of my letter to Mr. Consoli dated May 20, 2003 with the list of 2001 and 2002 donors is attached as Exhibit “J”. The donor list contained approximately 1000 names, gift dates, gift amounts and gift receipt numbers. These lists have been left out of Exhibit “J” to respect the privacy of the donors. The lists will be made available to the Court if necessary.

23. I turned the documents over to Mr. Consoli as I believed the Foundation was required by law to do.

exiger d’un tiers la fourniture de renseignements ou production de documents prévue au paragraphe (1) concernant une personne non désignée nommément ou plus d’une personne non désignée nommément—appelée « groupe » au présent article —, s’il est convaincu, sur dénonciation sous serment, de ce qui suit :

- a) cette personne ou ce groupe est identifiable;
- b) la fourniture ou la production est exigée pour vérifier si cette personne ou les personnes de ce groupe ont respecté quelque devoir ou obligation prévu par la présente loi;

[8] Les circonstances de la demande de l’ADRC, représentée par M. Consoli, sont exposées aux paragraphes 21, 22 et 23 de l’affidavit de M. van Staalduinen, directeur général de la Fondation. Il y affirme ce qui suit :

[TRADUCTION]

21. Le 14 mai 2003, j’ai rencontré M. Dominic Consoli, un autre vérificateur de l’évitement fiscal du bureau de M. Walmsley. M. Consoli a demandé différents articles, dont une liste des personnes ayant versé des dons au PPRC au cours des années d’imposition 2001 et 2002 et des reçus de dons renfermant notamment le nom du donateur, le montant et la date du don et le numéro de reçu. Selon les notes manuscrites que j’ai prises durant la rencontre, M. Consoli était censé communiquer à nouveau avec moi « avant que l’ADRC établisse de nouvelles cotisations à l’égard des donateurs, et elle devait nous donner l’occasion de présenter des observations et de faire appel à nos conseillers juridiques et à nos conseillers comptables ». Cette mention va dans le sens de mon opinion suivant laquelle M. Consoli avait demandé le nom des donateurs pour les années d’imposition 2001 et 2002 afin d’enquêter sur les déductions pour don de bienfaisance réclamées par les donateurs. Ci-joint à titre de pièce « I » copie des notes manuscrites que j’ai prises lors de cette rencontre.

22. J’ai remis à M. Consoli, par lettre datée du 20 mai 2003, la liste des donateurs de la Fondation pour les années d’imposition 2001 et 2002 qu’il avait demandée lors de notre rencontre du 14 mai 2003. Une copie de ma lettre du 20 mai 2003 adressée à M. Consoli qui accompagnait la liste des donateurs pour ces années est jointe à la présente à titre de pièce « J ». Près de 1 000 noms et dates, montants et numéros de reçu des dons figurent dans la liste des donateurs. Cette liste a été exclue de la pièce « J » pour protéger les renseignements personnels concernant les donateurs. La liste sera mise, si nécessaire, à la disposition de la Cour.

23. J’ai remis les documents à M. Consoli parce que je croyais que la Fondation était tenue par la loi de le faire.

[9] The position taken by the Foundation in this application is that such request, even if verbal and voluntarily complied with at the time, is a nullity in that an order as provided in subsection 231.2(3) of the *Income Tax Act* was not previously sought by the Minister or given, thus the request is a nullity, the information must be returned and any action taken in respect thereof against the donors so identified must be quashed.

[10] The position taken by the respondent Minister is that it was perfectly appropriate for the CCRA auditor to request such information under the audit powers provided for in subsection 231.1(1) of the Act, and if the information was given voluntarily, there was no need for the Minister to resort to section 231.2, which is available only when there is refusal to comply voluntarily. The Minister further argues that the Foundation has no standing to challenge the steps, including reassessment of donors, taken by the Minister, only the donors have standing. As well, the Minister challenges the jurisdiction of this Court to preclude the Minister from taking any steps in acting upon this information.

[11] The nature and effect of the provisions of subsections 231.2(1), (2) and (3) were recently considered by the Federal Court of Appeal in *Artistic Ideas Inc. v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, [2005] 2 C.T.C. 25 in which the Court reviewed the same authorities as submitted here by the Minister and made the same arguments as made by the Minister. Rothstein J.A. for the Court found at paragraphs 8-11 of this decision:

As I understand the scheme of section 231.2, the Minister may require a third party to provide information and documents pertaining to the third party's compliance with the Act. However, the Minister may not impose a requirement on the third party to provide information or documents relating to unnamed persons whom he wishes to investigate, unless he first obtains the authorization of a judge. The judge may authorize the Minister to require such information only if the unnamed persons are ascertainable and only if satisfied that information or documents relating to them is required to verify

[9] La position adoptée par la Fondation dans la présente demande de contrôle judiciaire est qu'une telle demande de renseignements, même lorsqu'elle est faite verbalement et qu'on y a accédé volontairement à ce moment-là, est nulle au motif qu'une ordonnance prévue au paragraphe 231.2(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'a pas été obtenue ou demandée par le ministre. Par conséquent, il faut remettre à la Fondation les documents contenant les renseignements demandés et annuler toute mesure prise à l'endroit des donateurs ainsi identifiés.

[10] Selon le ministre défendeur, il était tout à fait approprié pour le vérificateur de l'ADRC de demander ces renseignements dans l'exercice du pouvoir de vérification que lui confère le paragraphe 231.1(1) de la Loi. Si les renseignements sont communiqués volontairement, le ministre n'est pas tenu d'avoir recours à l'article 231.2, une disposition applicable seulement en cas de refus d'accéder volontairement à la demande. Le ministre allègue aussi que la Fondation n'a pas qualité pour contester les mesures prises par le ministre, notamment l'établissement de nouvelles cotisations à l'endroit des donateurs; seuls les donateurs ont qualité pour contester ces mesures. En outre, le ministre conteste la compétence de la Cour pour l'empêcher de prendre des mesures sur la foi de ces renseignements.

[11] La Cour d'appel fédérale a récemment examiné la nature et l'effet des dispositions figurant aux paragraphes 231.2(1), (2) et (3) dans l'arrêt *Artistic Ideas Inc. c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, [2005] 2 C.T.C. 25. La Cour d'appel y a étudié les pouvoirs invoqués par le ministre en l'espèce, et a avancé les mêmes arguments que ceux du ministre. Le juge Rothstein a conclu ce qui suit aux paragraphes 8 à 11 de cet arrêt [2005 CAF 68] :

Tel que je comprends le régime prévu à l'article 231.2, le ministre peut exiger d'un tiers qu'il fournisse des renseignements et des documents utiles pour déterminer s'il se conforme à la Loi. Il ne peut toutefois pas exiger du tiers qu'il fournisse des renseignements ou des documents concernant des personnes non désignées nommément sur lesquelles il souhaite mener une enquête, sans y être au préalable autorisé par un juge. Le juge peut autoriser le ministre à exiger la fourniture de ces renseignements ou de ces documents seulement si les personnes non désignées nommément sont

compliance by them with the Act.

The Minister says that the restriction against obtaining information or documents relating to unnamed persons only applies where the third party itself is not under investigation. Where, as here, the third party, Artistic, is under investigation, subsection 231.2(2) does not apply. The Minister relies on authorities such as *James Richardson and Sons, Ltd. v. M.N.R.*, [1984] 1 S.C.R. 614 and *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729 for the proposition that the Minister's power to obtain the names of unnamed persons is very broad and the fact that the documents required to be produced may contain confidential information relating to unnamed persons is irrelevant. He argues that subsection 231.2(2) only applies to preclude him from going on a "fishing expedition" in respect of other taxpayers where the third party itself is not under investigation. These authorities pre-date subsections 231.2(2) and (3), although it is apparent that their enactment was prompted, at least in part, by the *Richardson* case. While they provide useful background, the relevant legislation is different today than at the time of those decisions.

According to the evidence in the present case, the donors are intended to be the subject of investigations by the Minister. They are precisely the persons to whom subsections 231.2(2) and (3) apply. If the Minister wants to obtain the names of the donors from Artistic, he must obtain an authorization from a judge to do so. The Minister has not obtained such authorization and therefore he cannot require Artistic to provide information about the donors.

However, where unnamed persons are not themselves under investigation, subsections 231.2(2) and (3) do not apply. Presumably, in such cases the names of unnamed persons are necessary solely for the Minister's investigation of the third party. In such cases a third party served with a requirement to provide information and documents under subsection 231.2(1) must provide all the relevant information and documents including the names of unnamed persons. That is because subsection 231.2(2) only pertains to those unnamed persons in respect of whom the Minister may obtain an authorization of a judge under subsection 231.2(3).

[12] In the present case, there is evidence that the Minister used the information delivered by the Foundation pursuant to the May 14, 2003 request, to

identifiables et s'il est convaincu que la fourniture est nécessaire pour vérifier si ces personnes se conforment à la Loi.

Le ministre dit que la restriction visant l'obtention de renseignements ou de documents concernant des personnes non désignées nommément s'applique seulement si le tiers ne fait pas lui-même l'objet d'une enquête. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le tiers, Artistic, fait l'objet d'une enquête, le paragraphe 231.2(2) ne s'applique pas. Le ministre se fonde sur des arrêts comme *James Richardson and Sons, Ltd. c. M.R.N.*, [1984] 1 R.C.S. 614 et *Banque canadienne de commerce c. Procureur général du Canada*, [1962] R.C.S. 729, pour soutenir que son pouvoir d'obtenir le nom de personnes non désignées nommément est très large et que le fait que les documents demandés puissent contenir des renseignements confidentiels concernant des personnes non désignées nommément est hors de propos. Il prétend que le paragraphe 231.2(2) s'applique seulement de manière à l'empêcher de faire une « recherche à l'aveuglette » au sujet d'autres contribuables lorsque le tiers ne fait pas lui-même l'objet d'une enquête. Ces arrêts sont antérieurs aux paragraphes 231.2(2) et (3), dont l'adoption semble cependant avoir été motivée, à tout le moins en partie, par l'arrêt *Richardson*. Bien que ces arrêts fournissent des renseignements généraux utiles, les dispositions législatives applicables ont changé depuis qu'ils ont été rendus.

Selon la preuve en l'espèce, ce sont les donateurs qui sont censés faire l'objet d'enquêtes, de la part du ministre. Il s'agit précisément des personnes auxquelles les paragraphes 231.2(2) et (3) s'appliquent. Si le ministre veut qu'Artistic lui communique leur nom, il doit obtenir l'autorisation d'un juge. Or, une telle autorisation n'a pas été obtenue en l'espèce et le ministre ne peut pas, par conséquent, exiger d'Artistic qu'elle fournisse des renseignements concernant les donateurs.

Par contre, les paragraphes 231.2(2) et (3) ne s'appliquent pas si les personnes non désignées nommément ne font pas elles-mêmes l'objet d'une enquête. On peut supposer que leur nom est alors nécessaire seulement pour l'enquête effectuée par le ministre sur le tiers. Dans un tel cas, le tiers à qui est signifiée une demande de fourniture de renseignements et de production de documents en vertu du paragraphe 231.2(1) doit fournir tous les renseignements et documents pertinents, y compris le nom de personnes non désignées nommément, vu que le paragraphe 231.2(2) vise seulement les personnes non désignées nommément à l'égard desquelles le ministre peut obtenir l'autorisation d'un juge en vertu du paragraphe 231.2(3).

[12] En l'espèce, des preuves révèlent que le ministre s'est servi des renseignements fournis par la Fondation en réponse à la demande du 14 mai 2003 pour

contact donors so identified in respect of reassessment. Mr. van Staalduinen says in paragraph 32(a) of his affidavit that he is aware of approximately 25 donors who have received notices of reassessment. During cross-examination he indicated that this number, he estimated, had risen to between 45 and 50 (question 302).

[13] Does the situation change when the Minister's request is made orally, rather than in writing and does it change if the taxpayer then volunteers the information? The mischief that section 231.2 was intended to address was considered by Rothstein J. (as he then was) in *M.N.R. v. Sand Exploration Ltd.*, [1995] 3 F.C. 44 (T.D.), at pages 51-53:

While *Richardson* and *Bruyneel* provide a useful background, it is important to note that the relevant legislation is different today than at the time of those decisions. The strict approach adopted in those decisions was necessitated by a broad statutory provision which, if interpreted too broadly, left open the possibility of abuse by tax enforcement officials. . . .

...

Counsel for the Minister submits, and I accept, that section 231.2 was enacted to address these difficulties. By contrast with subsection 231(3), subsections 231.2(2) and (3) expressly provide a process with which the Minister must comply in order to require third parties to provide information or documents relating to unnamed taxpayers. A ministerial requirement to third parties to provide information about another person's tax affairs now requires a court authorization. Pursuant to subsection 231.2(3) there must be evidence on oath that: the person is ascertainable; the purpose is to verify compliance by the person with the Act; it is reasonable to expect, on any grounds, non-compliance with the Act; and the information is not otherwise more readily available. Forcing the Minister to comply with this procedure addresses the mischief identified in *Richardson* and is intended to prevent fishing expeditions.

...

Intrusion into the privacy of individuals is always a sensitive matter, especially when third parties, who themselves may have valid reasons for not wanting to disclose, are

communiquer avec les donateurs identifiés dans le but d'établir de nouvelles cotisations à leur égard. À l'alinéa 32a) de son affidavit, M. van Staalduinen affirme personnellement savoir que près de 25 donateurs ont reçu un avis de nouvelle cotisation. Il a dit en contre-interrogatoire que ce nombre se situe probablement entre 45 et 50 (question 302).

[13] La situation est-elle différente lorsque le ministre fait une demande verbale plutôt qu'écrite et que le contribuable lui fournit volontairement les renseignements demandés? Le mal auquel devait s'attaquer l'article 231.2 a été étudié par le juge Rothstein (tel était alors son titre) dans la décision *M.N.R. c. Sand Exploration Ltd.*, [1995] 3 C.F. 44 (1^{re} inst.), aux pages 51 à 53 :

Bien que les arrêts *Richardson* et *Bruyneel* permettent de faire une mise en contexte utile, il est important de remarquer que la loi applicable aujourd'hui est différente de celle qui s'appliquait alors. Le point de vue restrictif adopté dans ces arrêts était justifié par l'ampleur de la disposition, qui, interprétée trop libéralement, aurait ouvert la porte à des abus de la part du fisc.

[...]

L'avocat du ministre avance, et je suis d'accord, que l'article 231.2 a été adopté pour régler ces difficultés. À la différence du paragraphe 231(3), les paragraphes 231.2(2) et (3) indiquent expressément le processus que le ministre doit suivre pour obtenir que des tiers lui fournissent des renseignements ou des documents se rapportant à des contribuables non désignés nommément. Une demande ministérielle adressée à des tiers afin d'obtenir des renseignements au sujet des affaires fiscales d'une autre personne nécessite maintenant l'autorisation d'un tribunal. En vertu du paragraphe 231.2(3), il doit y avoir dénonciation sous serment portant que : la personne est identifiable; le but poursuivi est celui de vérifier l'observation de la Loi par la personne; il est raisonnable de s'attendre, pour n'importe quel motif, à découvrir une infraction à la Loi; il n'est pas possible d'obtenir plus facilement les renseignements recherchés. Forcer le ministre à se conformer à cette procédure règle la question des effets néfastes décrits dans l'arrêt *Richardson*, et a aussi pour but de prévenir les recherches à l'aveuglette.

[...]

Une atteinte à la vie privée des personnes est toujours une question délicate, spécialement lorsque des tiers, qui peuvent eux-mêmes avoir des raisons valables pour ne pas vouloir

required to provide the information. Undoubtedly this is the reason Parliament saw fit to require the Minister to obtain court authorization for such intrusion upon satisfying the court of the matters specified in subsection 231.2(3). But provided the requirements of this subsection are met, such intrusion is authorized. There is no absolute prohibition from obtaining the names of taxpayers from third parties and indeed section 231.2 now provides a procedure for obtaining such information.

[14] Taking a functional and pragmatic approach to this legislation, it is clear that Parliament intended to protect third parties from having information relating to their activities obtained from other persons audited by the Minister, who then will use it for taxation purposes. While section 231.2 provides for a request by the Minister in writing and a refusal, the requirement for a prior order cannot be limited to a situation where only that occurs. To do otherwise would encourage the Minister's officials and agents to attempt by other means to secure the information whether by friendly means, subterfuge or guile and prey upon the innocence, inadvertence or mistake of one taxpayer in order to secure otherwise unavailable information about another. Parliament would not have provided for a court order to be obtained, first before securing such information if that provision could be so easily circumvented.

[15] Thus to obtain information from an audit of one taxpayer as to other taxpayers, for the purpose of using that information to reassess those other taxpayers, without first having obtained the appropriate order of this Court, is wrong. In this case, the CCRA auditor acted wrongly in requesting that information and the Minister acted wrongly in using it.

[16] The Minister's counsel argues here that, even if such action was wrong, the Foundation has no status to challenge that action. It is argued that section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am.

communiquer certains renseignements, sont forcés de les communiquer. Il ne fait aucun doute que c'est la raison pour laquelle le Parlement a jugé opportun d'exiger que le ministre obtienne une autorisation judiciaire, et de ne l'autoriser à une telle atteinte à la vie privée qu'une fois qu'il a convaincu le tribunal au sujet des points mentionnés expressément au paragraphe 231.2(3). Cependant, si l'on satisfait aux exigences de ce paragraphe, cette atteinte à la vie privée est autorisée. Il n'y a pas d'interdiction absolue d'obtenir de tiers le nom de contribuables et, de fait, l'article 231.2 prévoit maintenant une procédure par laquelle on peut obtenir ces renseignements.

[14] En examinant cette loi d'un point de vue fonctionnel et pragmatique, il ressort clairement que le législateur avait l'intention de protéger les tiers contre la communication de renseignements sur leurs activités par d'autres personnes soumises à une vérification du ministre, qui utiliserait ensuite ces renseignements à des fins d'imposition. Bien que l'article 231.2 prévoit la présentation par le ministre d'une demande écrite en ce sens, de même que le refus d'accéder à cette demande, l'obligation d'obtenir au préalable une ordonnance ne saurait se limiter aux situations particulières de ce genre. S'il en était autrement, cela inciterait les fonctionnaires et les agents du ministres à tenter par d'autres moyens, notamment en employant la manière douce, le subterfuge ou la ruse ou en profitant de l'innocence, de l'étourderie ou d'une erreur d'un contribuable, d'obtenir des renseignements par ailleurs non disponibles au sujet d'un tiers. Le législateur n'aurait pas établi l'exigence d'obtenir une ordonnance judiciaire avant de recevoir de tels renseignements s'il était tellement facile de contourner cette disposition.

[15] Il est donc inapproprié d'obtenir, au moyen de la vérification visant un contribuable, des renseignements sur un autre contribuable en vue d'utiliser ces renseignements pour établir une nouvelle cotisation à l'égard de cet autre contribuable sans avoir d'abord obtenu comme il se doit une ordonnance de la Cour. En l'espèce, le vérificateur de l'ADRC a commis une faute en demandant ces renseignements, et le ministre a fait de même en s'en servant.

[16] L'avocat du ministre soutient en l'espèce que, même en supposant que ces actes soient fautifs, la Fondation n'a pas qualité pour les contester. Selon l'avocat du ministre, l'article 18.1 [édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours*

idem, s. 14)] provides only that the Attorney General, or “person directly affected” [underlining added] by a matter can make such a challenge. Such an argument was raised in *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 2 F.C. 229 (T.D.) where Reed J. reviewed extensively the legislative background of section 18.1 and concluded at page 283:

I think the wording in subsection 18.1(1) allows the Court discretion to grant standing when it is convinced that the particular circumstances of the case and the type of interest which the applicant holds justify status being granted.

[17] Here, it is the information of the applicant that is at issue. That information was created by and maintained by the applicant. That information is being used in a way that clearly disrupts the applicant’s relationship with the donors listed in the information. The applicant is clearly a person directly affected by the conduct at issue and has status to bring this application.

[18] The Minister argues that the auditor, in requesting the information, was acting as a federal board or tribunal and made a decision in respect of which the standard of review is patent unreasonableness. The auditor is not a “board or tribunal”, and no “decision” was made. The auditor was simply acting outside the bounds of the Act. He did an illegal act. No question of deference arises.

[19] The issue then arises as to the nature of the relief, if any, that can be given. The applicant is clearly entitled to a declaration and to the return of any documents and materials in the possession of the Minister that were improperly obtained. Can the Minister be prohibited from acting upon such information?

[20] The Minister argues that only the Tax Court can review and set aside an assessment. That is not the question here. The question here is whether this Court can restrain the Minister from making an assessment in

fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], autorise seulement le procureur général ou « quiconque est directement touché » [soulignement ajouté] par l’objet de la demande à présenter celle-ci. Un argument semblable a été formulé dans *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229 (1^{re} inst.), où la juge Reed a étudié en profondeur le contexte de l’article 18.1 et conclu ce qui suit à la page 283 :

Je suis d’avis que le libellé du paragraphe 18.1(1) attribue à la Cour le pouvoir discrétionnaire de reconnaître la qualité pour agir quand elle est convaincue que les circonstances particulières de l’espèce et le type d’intérêt qu’a le requérant justifient cette reconnaissance.

[17] Ce sont les renseignements détenus par la demanderesse qui font l’objet du présent litige. La demanderesse les a tenus et produits. Il sont utilisés d’une manière qui compromet manifestement la relation entre la demanderesse et les donateurs dont le nom figure dans les renseignements. De toute évidence, la demanderesse est directement touchée par les actes en cause et a qualité pour présenter la demande dont il est question en l’espèce.

[18] Le ministre allègue que le vérificateur, en demandant les renseignements en question, a agi en tant qu’office fédéral, et a pris une décision à laquelle s’applique la norme de la décision manifestement déraisonnable. Le vérificateur n’est pas un « office », et il n’a pris aucune « décision ». Le vérificateur a simplement outrepassé les limites de la Loi. Il a commis un acte illégal. Il ne peut pas être question de retenue en l’espèce.

[19] La question qui se pose alors est la nature de la réparation qui peut être accordée, le cas échéant. De toute évidence, la demanderesse a droit à un jugement déclaratoire en sa faveur et à la remise des documents et du matériel en la possession du ministre qui ont été obtenus de manière illicite. La Cour peut-elle interdire au ministre d’agir sur la foi de tels renseignements?

[20] Le ministre fait valoir que seule la Cour canadienne de l’impôt peut examiner et annuler une cotisation, mais là n’est pas la question en l’espèce. La question en l’espèce est de savoir si la Cour peut

the first place where it was based on information improperly obtained and whether this Court can require the Minister to abandon or revoke such an assessment already made. There appears to be no real precedent in this regard.

[21] Subsection 18.1(3) of the *Federal Courts Act* sets out the powers of the Court to grant relief in circumstances such as this:

18.1 . . .

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

[22] This power includes the power to “set aside . . . prohibit or restrain, a decision, order [or] act” [underlining added.] Here the initial improper act was the obtaining of information as to donors illegally, that will be set aside. Consequent upon that illegal act were the subsequent acts in reassessing such donors. Subsection 18.1(3) is not limited to the specific decision at issue: when it says “a decision” such wording is broad enough to include acts consequent upon the initial illegal act. Thus the Minister’s reassessments based on the illegally obtained information will be set aside.

[23] The applicant, being successful, is entitled to its costs to be taxed at the upper end of Column III, Tariff B [*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)].

empêcher le ministre d’établir en premier lieu une cotisation sur la foi de renseignements obtenus de manière illicite et si elle peut contraindre le ministre à annuler ou à retirer une cotisation déjà établie. Il n’existe, semble-t-il, aucun précédent en la matière.

[21] Le paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour le pouvoir d’accorder une réparation dans des circonstances comme celles prévues ci-dessous :

18.1 [. . .]

(3) Sur présentation d’une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut :

a) ordonner à l’office fédéral en cause d’accomplir tout acte qu’il a illégalement omis ou refusé d’accomplir ou dont il a retardé l’exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu’elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l’office fédéral.

[22] Ces pouvoirs comprennent les suivants : « infirmer [...] prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance ou [...] acte » [soulignement ajouté]. En l’espèce, l’acte fautif initial, qui sera annulé, consistait à obtenir illégalement des renseignements sur les donateurs. Cet acte illégal a entraîné l’établissement de nouvelles cotisations à l’égard des donateurs en question. Le paragraphe 18.1(3) ne vise pas uniquement la décision en cause : le mot « décision », tel qu’employé dans cette disposition, est suffisamment général pour englober les actes commis à la suite de l’acte illégal initial. Les nouvelles cotisations établies par le ministre sur la foi des renseignements obtenus illégalement seront donc annulées.

[23] Comme elle a eu gain de cause, la demanderesse a droit à ses dépens selon la valeur la plus élevée du tarif B de la colonne III [*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)].