

A-1088-88

A-1088-88

**Her Majesty the Queen (Appellant) (Defendant)**

v.

**Diversified Holdings Ltd. (Respondent) (Plaintiff)**INDEXED AS: *DIVERSIFIED HOLDINGS LTD. v. CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Mahoney, Stone and Décary JJ.A.—Vancouver, November 13; Calgary, November 15, 1990.

*Practice — Discovery — Production of documents — Revenue Canada seizing generator from building of which plaintiff mortgagee — Flooding of building — Plaintiff alleging wrongful seizure — Court ordering defendant to file list of documents being docket notations made by collection officers — Defendant arguing documents protected under Income Tax Act, s. 241(1) — Plaintiff moving to compel production under RR. 456, 457 — Trial Judge granting application — Appellant having to demonstrate documents confidential — Privilege in favour of taxpayer, not Revenue Canada — Appeal dismissed.*

*Income tax — Practice — Revenue Canada causing sheriff's officers to seize generator from building of which plaintiff mortgagee — Building flooding — Plaintiff alleging wrongful seizure — Plaintiff seeking production of collection officers' docket notations — Defendant claiming documents privileged under Income Tax Act, s. 241(1) — Whether documents "obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act" — Legislative intent to benefit taxpayer, not Revenue Canada — S. 241 not enacted to assist Minister in defending negligence claims — Order of Trial Judge compelling production affirmed.*

**STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED**

*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 448, 456, 457.  
*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 223(2), 241 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 68, s. 117).

**CASES JUDICIALLY CONSIDERED**
**DISTINGUISHED:**

*Glover v. Glover et al.* (No. 1) (1980), 29 O.R. (2d) 392; 113 D.L.R. (3d) 161; 16 C.P.C. 77; [1980] CTC 531; 80 DTC 6262; 43 N.R. 273; 18 R.F.L. (2d) 116 (C.A.); *confd sub nom. Glover v. Minister of National Revenue*,

**Sa Majesté la Reine (appelante) (défenderesse)**

c.

**<sup>a</sup> Diversified Holdings Ltd. (intimée) (demanderesse)**RÉPERTORIÉ: *DIVERSIFIED HOLDINGS LTD. c. CANADA (C.A.)*

<sup>b</sup> Cour d'appel, juges Mahoney, Stone et Décary, J.C.A.—Vancouver, 13 novembre; Calgary, 15 novembre 1990.

*Pratique — Communication de documents et interrogatoire préalable — Production de documents — Revenu Canada a saisi la génératrice se trouvant dans un immeuble grevé d'une hypothèque en faveur de la demanderesse — L'immeuble a été inondé — La demanderesse a allégué que la saisie était illicite — La Cour a ordonné à la défenderesse de produire une liste de documents contenant des notes inscrites dans le dossier par les agents de recouvrement — La défenderesse a soutenu que les documents étaient protégés en vertu de l'art. 241(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu — La demanderesse a demandé que la production soit ordonnée en vertu des Règles 456 et 457 — Le juge de première instance a accueilli la demande — L'appelante doit démontrer qu'il s'agit de documents confidentiels — Le privilège protège le contribuable et non Revenu Canada — Appel rejeté.*

*Impôt sur le revenu — Pratique — Revenu Canada a fait en sorte que les agents du shérif saisissent la génératrice se trouvant dans un immeuble grevé d'une hypothèque en faveur de la demanderesse — L'immeuble a été inondé — La demanderesse a allégué que la saisie était illicite — La demanderesse a demandé la production des notes que les agents de recouvrement avaient inscrites dans le dossier — La défenderesse a allégué qu'il s'agit de documents protégés en vertu de l'art. 241(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu — Question de savoir si les documents ont été «obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la loi» — Le législateur voulait protéger le contribuable et non Revenu Canada — L'art. 241 n'a pas été adopté pour protéger le ministre contre les actions en négligence — L'ordonnance rendue par le juge de première instance en vue de la production est confirmée.*

**LOIS ET RÈGLEMENTS**

h

*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 223(2), 241 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 68, art. 117).  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663, Règles 448, 456, 457.

i

**JURISPRUDENCE**
**DISTINCTION FAITE AVEC:**

*Glover v. Glover et al.* (No. 1) (1980), 29 O.R. (2d) 392; 113 D.L.R. (3d) 161; 16 C.P.C. 77; [1980] CTC 531; 80 DTC 6262; 43 N.R. 273; 18 R.F.L. (2d) 116 (C.A.); *confirmé sub nom. Glover c. Ministre du Revenu natio-*

j

[1981] 2 S.C.R. 561; (1981), 130 D.L.R. (3d) 383; [1982] CTC 29; 82 DTC 6035; 43 N.R. 271; 25 R.F.L. (2d) 335.

## COUNSEL:

*John E. D. Savage* for appellant (defendant).

*M. A. Clemens* for respondent (plaintiff).

## SOLICITORS:

*Crease & Company*, Victoria, for appellant (defendant).

*Campney & Murphy*, Vancouver, for respondent (plaintiff).

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

DÉCARY J.A.: This is an appeal from an order by Collier J. [[1989] 2 C.T.C. 10] by which he allowed a motion by the respondent/plaintiff to compel the appellant/defendant to produce certain documents, which she refused to disclose pursuant to subsection 241(1) of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 68, s. 117)] (the Act).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Subsections 241(1), (2) and (3) read as follows:

241. (1) Except as authorized by this section, no official or authorized person shall

(a) knowingly communicate or knowingly allow to be communicated to any person any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Petroleum and Gas Revenue Tax Act*, or

(b) knowingly allow any person to inspect or to have access to any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Petroleum and Gas Revenue Tax Act*.

(2) Notwithstanding any other Act or law, no official or authorized person shall be required, in connection with any legal proceedings,

(a) to give evidence relating to any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Petroleum and Gas Revenue Tax Act*, or

(b) to produce any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Petroleum and Gas Revenue Tax Act*.

(Continued on next page)

nal, [1981] 2 R.C.S. 561; (1981), 130 D.L.R. (3d) 383; [1982] CTC 29; 82 DTC 6035; 43 N.R. 271; 25 R.F.L. (2d) 335.

## AVOCATS:

*John E. D. Savage* pour l'appelante (défenderesse).

*M. A. Clemens* pour l'intimée (demanderesse).

## PROCUREURS:

*Crease & Company*, Victoria, pour l'appelante (défenderesse).

*Campney & Murphy*, Vancouver, pour l'intimée (demanderesse).

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

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Appel a été interjeté en l'espèce d'une ordonnance [[1989] 2 C.T.C. 10] par laquelle le juge Collier a fait droit à la requête de l'intimée/demanderesse pour obliger l'appelante/défenderesse à produire certains documents, que cette dernière refusait de communiquer en invoquant le paragraphe 241(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 68, art. 117)] (la Loi)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les paragraphes 241(1), (2) et (3) portent:

241. (1) Sauf comme l'autorise le présent article, aucun fonctionnaire ni aucune personne autorisée ne doit

a) sciemment communiquer ni sciemment permettre que soit communiqué à quiconque un renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi ou la *Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers*, ni

b) sciemment permettre à quiconque d'examiner tout livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi ou la *Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers*, ou d'y avoir accès.

(2) Nonobstant toute autre loi, aucun fonctionnaire ni aucune personne autorisée ne doit être requise, dans le cas de procédures judiciaires

a) de témoigner relativement à quelque renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi ou la *Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers*, ni

b) de produire quelque livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi.

(Suite à la page suivante)

The facts, briefly stated, are as follows. The respondent became the mortgagee of certain property in the Victoria, B.C. area. The mortgagor was a company known as International Electronics Corporation (IEC). Pursuant to a certificate issued against IEC by Revenue Canada, the Victoria Sheriff's Department entered the building occupied by IEC and seized and removed various items from the building pursuant to said certificate. The respondent alleges that Revenue Canada caused sheriff's officers to wrongfully seize and remove some of the items, including fixtures, and alleges also that extensive damage was done to the building in the course of the seizure; the seizure of a generator, it is said, resulted in flooding of the building.

In a statement of claim filed against the appellant in the Trial Division of the Federal Court the respondent claimed damages on the basis, *inter alia*, that the sheriff's officers were acting "at the direction of, and as agent of, Revenue Canada". Pursuant to Rule 448 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] and to an order of Collier J., the appellant filed a "Supplementary List of Documents" which, however, she considered to be protected under subsection 241(1) of the Act. The documents in question are a number of docket notations made by four collection investigation officers of the Department of National Revenue. As found by Collier J. [at page 11], who was supplied with copies of the documents in issue, "It is obvious a good deal of the materials in the dockets have to do with Revenue Canada's claim against IEC and the seizure by sheriffs on the instructions of Revenue Canada."

The respondent then moved under Rules 456 and 457 for an order compelling the appellant to produce those documents listed as privileged documents. That application was resisted by the appellant on the grounds that these documents were records, writings, or other documents "obtained by

(Continued from previous page)

(3) Subsections (1) and (2) do not apply in respect of criminal proceedings, either by indictment or on summary conviction, under an Act of the Parliament of Canada, or in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act or the *Petroleum and Gas Revenue Tax Act*.

Voici en résumé les faits de la cause. L'intimée était la créancière hypothécaire d'une certaine propriété dans la région de Victoria, en Colombie-Britannique. Le débiteur hypothécaire était une compagnie connue sous le nom d'International Electronics Corporation (IEC). En exécution d'un certificat délivré contre IEC par Revenu Canada, les agents du shérif de Victoria ont pénétré dans l'immeuble occupé par cette compagnie et en ont saisi et enlevé certains objets. L'intimée soutient que Revenu Canada a ordonné aux agents du shérif de saisir et d'enlever illégalement certains objets, dont des appareils, en causant des dommages considérables à l'immeuble, lequel a été inondé, dit-elle, par suite de la saisie et l'enlèvement d'une génératrice.

Dans une demande introduite contre l'appelante devant la Section de première instance de la Cour fédérale, l'intimée a conclu aux dommages-intérêts par ce motif, entre autres, que les agents du shérif agissaient [TRADUCTION] «sous les ordres et à titre de mandataires de Revenu Canada». Conformément à la Règle 448 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] et à une ordonnance rendue par le juge Collier, l'appelante a déposé une «liste supplémentaire de documents» qu'elle considérait cependant comme protégés par application du paragraphe 241(1) de la Loi. Les documents en question consistaient en diverses annotations faites dans le dossier par quatre agents d'enquête et de recouvrement du ministère du Revenu national. Ainsi que l'a constaté le juge Collier [à la page 11], à qui fut remise la copie des documents en question, «Il est évident qu'une bonne partie des documents qui se trouvent dans les dossiers concernent la réclamation formulée par Revenu Canada contre IEC et la saisie pratiquée par les shérifs sur les instructions de Revenu Canada.»

L'intimée s'est alors fondée sur les Règles 456 et 457 pour introduire une requête en ordonnance portant obligation pour l'appelante de produire les documents figurant sur la liste comme documents protégés. L'appelante s'y est opposée par ce motif que ces documents étaient des registres, écrits ou

(Suite de la page précédente)

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas en ce qui concerne les poursuites au criminel, sur acte d'accusation ou sur déclaration sommaire de culpabilité, en vertu d'une loi du Parlement du Canada, ou relativement à des poursuites ayant trait à l'application ou à l'exécution de la présente loi ou la *Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers*.

or on behalf of the Minister for the purposes of this Act”, within the meaning of subsection 241(1) and that they were not, therefore, subject to disclosure to others, including the respondent.

Collier J. granted the application, basically, for the following reasons [at page 12]:

In this present litigation, the plaintiff is not seeking to get confidential information and material gathered by the Minister in the course of general income tax information, procedures, investigations and matters of that kind. The documents, for which the so-called privilege is claimed, relate to the actions taken by and on behalf of Revenue Canada which give rise to the present litigation against, for practical purposes, Revenue Canada itself.

These dockets were not, and are not, as I see it, “given to the Minister for the purposes of the *Income Tax Act*”. They came into existence as a result of collection proceedings started against I.E.C. (the mortgagor) which allegedly caused the damage asserted by the plaintiff mortgagee. In that sense, there is no breach of confidentiality, or of the statute.

In order to succeed, the appellant had to demonstrate that the documents in question were of a confidential nature within the meaning of subsection 241(1), i.e. that they were: i) “obtained by or on behalf of the Minister”, ii) “for the purposes of [the *Income Tax Act*]”.

Section 241 cannot be interpreted in a vacuum. The legislative intent, admittedly, is the protection of the confidentiality of information given to the Minister for the purposes of the *Income Tax Act*. The privilege is not established in favour of Revenue Canada but in favour of those, particularly the taxpayer, who give information to the Minister on the understanding that such information will remain confidential.

The most usual and natural meaning of the word “obtained” and of its French equivalent “*obtenu*”, whether read in the context of “any information” as in paragraph 241(1)(a) or in the context of “other document” as in paragraph 241(1)(b), is that of information or document not in the possession of the person seeking either and being “given” to that person. In my view, in order to be “obtained” within the meaning of subsection 241(1), a document must be either a document in the possession of someone else than the Minister or his officers, or a document prepared by the Minister or his officers but on the basis of information

autres documents «obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi» au sens du paragraphe 241(1) et qu’à ce titre, ils ne pouvaient être divulgués à qui que ce soit, l’intimée y a comprise.

Le juge Collier a fait droit à la requête, essentiellement par le motif suivant [à la page 12]:

Dans le présent procès, la demanderesse n’essaie pas d’obtenir des renseignements et des documents confidentiels recueillis par le ministre à l’occasion de la cueillette de renseignements généraux ou au cours de procédures et d’enquêtes ou autres choses du genre concernant l’impôt sur le revenu. Les documents à l’égard desquels le privilège présumé est revendiqué concernent les mesures prises par Revenu Canada et pour son compte et qui sont à l’origine du présent procès qui est, à toutes fins utiles, dirigé contre Revenu Canada lui-même.

Ces dossiers n’ont pas été, à mon avis, «obtenus par le ministre aux fins de la *Loi de l’impôt sur le revenu*». Ils existent en raison des mesures de recouvrement prises contre I.E.C. (la débitrice hypothécaire), qui auraient causé les dommages allégués par la créancière hypothécaire demanderesse. En ce sens, il n’y a pas eu atteinte au caractère confidentiel ou violation de la loi.

Pour avoir gain de cause, il faut que l’appelante démontre que les documents en question sont confidentiels selon l’esprit du paragraphe 241(1), savoir qu’ils ont été: i) «obtenus par le Ministre ou en son nom», ii) «aux fins de la [*Loi de l’impôt sur le revenu*]».

On ne peut interpréter l’article 241 dans le vide. Il est constant que ce texte de loi vise à protéger la confidentialité des renseignements communiqués au ministre pour l’application de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Cette protection n’est pas établie au bénéfice de Revenu Canada, mais au bénéfice de ceux, en particulier du contribuable, qui communiquent ces renseignements au ministre avec l’assurance qu’ils demeureront confidentiels.

Le sens le plus usité et le plus naturel du mot «*obtained*» et de son équivalent français «*obtenu*», que ces deux termes se rapportent au «renseignement» visé à l’alinéa 241(1)a) ou aux «autres documents» visés à l’alinéa 241(1)b), veut qu’il s’agisse d’un renseignement ou de documents qui ne sont pas en la possession de la personne qui veut l’avoir, et qui sont «donnés» à cette personne. À mon avis, ne peut être «obtenu» au sens du paragraphe 241(1) qu’un document qui est en la possession de quelqu’un d’autre que le ministre ou que ses collaborateurs, ou un document établi par le ministre ou ses collaborateurs à partir de rensei-

given to them that has remained confidential. For example, internal self-generated documents, as they were described by the appellant, could well be subject to the statutory prohibition against disclosure if they are based on information given to the authors of the documents under the *Income Tax Act* and not released to the public through court proceedings.

In the instant case, the documents are part of a process, the collection proceedings, which is in itself in the public domain and which involves by its very nature the publication of information that would otherwise have remained confidential. One cannot seize a property pursuant to a certificate which has the force and effect of a judgment (see subsection 223(2) of the Act) without revealing to some extent information given to the Minister. Furthermore, the documents only relate, to use the words of Collier J. [at page 12 C.T.C.], "to the actions taken by and on behalf of Revenue Canada which give rise to the present litigation against, for practical purposes, Revenue Canada itself".

Section 241 was not enacted for the purpose of helping the Minister out of a negligence claim that has been brought against him. Should there be anything remaining confidential in the documents in question, the taxpayer himself or any concerned person could object to their production. In the present case, not only was there no prejudice to the taxpayer or anyone other than the Minister alleged, but Collier J., who examined the documents, found as a fact that there was "no breach of confidentiality". This is not a ruling with which I would, even if I could, interfere.

In the *Glover* case<sup>2</sup> the information sought to be disclosed in a custody case was the address of a taxpayer who had abducted his two children and whose whereabouts were unknown. That information was most certainly an information obtained by the Minister for the purposes of the *Income Tax Act* and there would have been an obvious prejudice, however unsympathetic, to the taxpayer had

<sup>2</sup> *Glover v. Glover et al.* (No. 1) (1980), 29 O.R. (2d) 392 (C.A.); confirmed by *Glover v. Minister of National Revenue*, [1981] 2 S.C.R. 561.

gnements confidentiels dont ils ont eu communication. Par exemple, les documents autonomes internes, tels qu'en fait état l'appelante, pourraient bien être soumis à l'interdiction légale de divulgation s'ils sont basés sur les renseignements communiqués à leurs auteurs dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et non rendus publics par suite de procédures judiciaires.

En l'espèce, les documents en cause sont partie intégrante d'un processus, savoir les mesures de recouvrement de l'impôt, lequel processus est public et implique de par sa nature, la publication de renseignements qui autrement seraient restés confidentiels. On ne saurait saisir un bien en exécution d'un certificat qui produit les mêmes effets qu'une décision judiciaire (voir le paragraphe 223(2) de la Loi) sans divulguer dans une certaine mesure les renseignements obtenus par le ministre. Qui plus est, les documents en cause ne concernent, pour reprendre la conclusion du juge Collier [à la page 12 C.T.C.], que «les mesures prises par Revenu Canada et pour son compte et qui sont à l'origine du présent procès qui est, à toutes fins utiles, dirigé contre Revenu Canada lui-même».

L'article 241 n'a pas été adopté pour protéger le ministre contre les actions en négligence. S'il restait quelque chose de confidentiel dans les documents dont s'agit, le contribuable lui-même ou tout autre intéressé pourrait s'opposer à leur production. En l'espèce, non seulement la divulgation ne porterait préjudice ni au contribuable ni à qui que ce soit d'autre, contrairement à ce que prétend le ministre, mais le juge Collier, qui a examiné les documents, a constaté qu'il n'y a pas eu atteinte au caractère confidentiel. Je me garderais bien de toucher à pareille conclusion sur les faits, quand bien même je serais en mesure de le faire.

Dans l'affaire *Glover*<sup>2</sup> qui était une affaire de garde d'enfants, le litige portait sur la divulgation de l'adresse d'un contribuable qui avait enlevé ses deux enfants et qu'on n'arrivait pas à retrouver. Ce renseignement avait été certainement obtenu par le ministre aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et le contribuable, quoiqu'on puisse éprouver peu de sympathie à son égard, subirait à

<sup>2</sup> *Glover v. Glover et al.* (No. 1) (1980), 29 O.R. (2d) 392 (C.A.); confirmé par *Glover c. Ministre du Revenu national*, [1981] 2 R.C.S. 561.

the information been disclosed. The *Glover* case is, therefore, of no help to the appellant.

In view of the conclusion I have reached that the documents in question were not “obtained by or on behalf of the Minister”, I need not decide whether they were obtained “for the purposes of the [*Income Tax Act*]”. Suffice it to say that the appellant, in order to qualify under subsection 241(1), must contend that the documents were indeed obtained for the purposes of the Act, and yet, in order to avoid the exception of disclosure established under subsection 241(3) the appellant must submit, as she did before us, that the proceedings in question were collection proceedings that were independent from and not related to the administration and enforcement of the Act. The appellant would, therefore, need to demonstrate that documents obtained with respect to the collection proceedings were obtained “for the purposes of [the] Act” but that the collection proceedings themselves were not “relating to the administration or enforcement of this Act”. In view of the very wide words used in subsection 241(3), it is far from being evident that the appellant can have it both ways.

I would dismiss the appeal with costs.

MAHONEY J.A.: I agree.

STONE J.A.: I agree.

l'évidence un préjudice si ce renseignement était divulgué. L'appelante ne saurait donc invoquer la jurisprudence *Glover*.

Ayant conclu que les documents dont s'agit n'ont pas été «obtenus par le Ministre ou en son nom», je n'ai plus à décider s'ils ont été obtenus «aux fins de la [*Loi de l'impôt sur le revenu*]». Il suffit de dire que pour invoquer la protection du paragraphe 241(1), l'appelante doit faire valoir que les documents en cause ont été obtenus aux fins de la Loi, alors que, pour se soustraire à l'exception de divulgation prévue au paragraphe 241(3), elle doit, comme elle l'a fait devant la Cour, faire valoir qu'il s'agissait d'une mesure de recouvrement n'ayant aucun rapport avec l'application ou l'exécution de la Loi. Il lui faudrait par conséquent démontrer que les documents obtenus en vue de la mesure de recouvrement avaient été obtenus «aux fins de la [...] loi» mais que la mesure de recouvrement n'avait pas trait «à l'application ou à l'exécution de la [...] loi». Vu le libellé très général du paragraphe 241(3), il est loin d'être évident que l'appelante puisse miser sur les deux tableaux à la fois.

Je me prononce pour le rejet de l'appel avec dépens.

Le juge MAHONEY, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

Le juge STONE, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.