

	T-1508-89		T-1508-89
<b>Her Majesty the Queen (Applicant)</b>		<b>Sa Majesté la Reine (requérante)</b>	
v.		c.	
<b>Robert Duncan (Respondent)</b>		<sup>a</sup> <b>Robert Duncan (intimé)</b>	
	T-1509-89		T-1509-89
<b>Her Majesty the Queen (Applicant)</b>		<b>Sa Majesté la Reine (requérante)</b>	
v.		<sup>b</sup> c.	
<b>Stephen Petroff (Respondent)</b>		<b>Stephen Petroff (intimé)</b>	
<i>INDEXED AS: CANADA v. DUNCAN (T.D.)</i>		<sup>c</sup> <i>RÉPERTORIÉ: CANADA c. DUNCAN (1<sup>re</sup> INST.)</i>	

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, January 15, 19 and April 2, 1990; Ottawa, November 1, 1991.

*Income tax — Enforcement — “Jeopardy collection order” — Application under Income Tax Act, s. 225.2(8) to review ex parte order authorizing Minister to take collection proceedings immediately — Respondents charged with drug trafficking in U.S.A. — Each posting \$750,000 bail, consenting to judgment paying U.S. Government over \$1 million seized upon arrest — Minister registering cautions against properties — Respondents alleging order made upon no evidence or credibly based probability actions required to prevent tax evasion — S. 225.2 requiring Minister to satisfy judge reasonable grounds to believe collection of tax debt could be jeopardized by delay — Test whether actual jeopardy arising from likely delay — Minister having ultimate burden of justifying decision — Mere suspicion collection jeopardized insufficient — Respondent not establishing failure to adhere to standard of disclosure — Nature of assessment may raise reasonable apprehension of jeopardy — Substantial drug-related income — On balance of probabilities, delay may jeopardize collection — Disclosure adequate.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Respondents charged with drug trafficking in U.S.A. — Bail set at \$750,000 — Required to pay U.S. Government \$1 million in possession at time of arrest — M.N.R. obtaining ex parte order pursuant to Income Tax Act, s. 225.2 authorizing immediate collection of tax debt — M.N.R. registering cautions against properties — Respondents arguing*

Section de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 15 janvier, 19 janvier et 2 avril 1990; Ottawa, 1<sup>er</sup> novembre 1991.

<sup>d</sup> *Impôt sur le revenu — Recouvrement — «Ordonnance de recouvrement de protection» — Demande faite en application de l’art. 225.2(8) de la Loi de l’impôt sur le revenu en vue d’obtenir la révision d’une ordonnance ex parte autorisant le ministre à prendre immédiatement des mesures de recouvrement — Les intimés ont été inculpés de trafic de drogues aux États-Unis — Ils ont chacun fourni un cautionnement de 750 000 \$ et ont donné leur consentement à un jugement prescrivant le versement au gouvernement américain d’une somme dépassant un million de dollars qui avait été saisie au moment de leur arrestation — Le ministre a fait enregistrer des avis sur leurs biens — Selon les intimés, l’ordonnance a été rendue en dépit du fait que pratiquement rien n’établissait selon toute vraisemblance que ces mesures étaient nécessaires pour empêcher l’évasion fiscale — Selon l’art. 225.2, le ministre doit convaincre le juge qu’il existe des motifs raisonnables de croire que l’octroi d’un délai pourrait compromettre le recouvrement de la dette fiscale — Le critère est de déterminer si le recouvrement est compromis en raison du délai à la suite duquel il sera vraisemblablement effectué — Le ministre a le fardeau ultime de justifier la décision — Il n’est pas suffisant de simplement soupçonner que le délai accordé compromettra le recouvrement — L’intimé n’a pas prouvé que la norme de divulgation n’avait pas été respectée — La nature de la cotisation peut raisonnablement faire craindre que le recouvrement ne soit compromis — Existence de revenus considérables reliés à la drogue — Selon la prépondérance des probabilités, le délai accordé peut compromettre le recouvrement — La divulgation était suffisante.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Les intimés ont été inculpés de trafic de drogues aux États-Unis — Le cautionnement a été fixé à 750 000 \$ — Les parties ont dû verser au gouvernement américain la somme de un million de dollars qui était en leur possession au moment de leur arrestation — Le M.N.R. a obtenu une ordonnance ex parte conformément à l’art. 225.2 de la Loi de l’im-*

order contrary to Charter, s. 7 as could be incarcerated if defence inadequate because assets frozen, and as interference authorized on *ex parte* application not in accordance with principles of fundamental justice — As provisions of Act not attacked, and could not be attacked on originating motion, Charter argument unsuccessful.

*Constitutional law — Charter of Rights — Criminal process — M.N.R. obtaining ex parte order pursuant to Income Tax Act, s. 225.2 authorizing immediate collection of tax debt — M.N.R. registering cautions against properties — Administrative enforcement procedures freezing taxpayer's assets not a "seizure" — Argument order contrary to Charter, ss. 8 and 12 could not succeed as provisions of Act neither attacked nor subject to attack on motion.*

These were applications pursuant to *Income Tax Act*, subsection 225.2(8) to review a "jeopardy collection order". The respondents were charged with drug trafficking offences in the United States. Each posted a cash bond of \$750,000 (U.S.) (raised by mortgaging their Canadian real property) and were released on bail. They also signed consent judgment for the payment to the American Government of an amount exceeding \$1 million which had been in their possession at the time of their arrest. By notices of assessment and reassessments, they were informed of their respective unpaid tax liabilities exceeding \$.5 million each. The Minister obtained an *ex parte* order pursuant to *Income Tax Act*, subsection 225.2(2) authorizing collection of the tax debt without delay. That subsection provides that where a judge is satisfied that there are reasonable grounds to believe that collection of a tax debt could be jeopardized by a delay in the collection thereof, he shall authorize the Minister to take any of the actions described in paragraphs 225.1(1)(a) to (g). Further to the order, the M.N.R. caused registrations to be made on the title of certain properties. In moving to set aside the charging order to show cause, the respondents alleged that proper disclosure had not been made. They further submitted that the order was contrary to Charter, section 7 (denial of right to life, liberty and security of the person) as the "freezing" of their assets could result in their mounting an inadequate defence to the criminal charges which could in turn result in incarceration. Additionally, it was argued that to authorize interference on an *ex parte* application was not in accordance with the principles of fundamental justice. They submitted that the order contravened Charter, section 8 as an unreasonable seizure not in compliance with the requirements set out in *Hunter et al. v. Southam Inc.* in that it was made upon virtually no evidence or credibly based probability that such actions were required to prevent tax evasion. Subsection 225.2(2) itself was not under attack. The applicant submitted that if the evidence, on the balance of probabilities, leads to a conclusion that it is more likely than

pôt sur le revenu l'autorisant à recouvrer immédiatement la dette fiscale — Le M.R.N. a fait enregistrer des avis sur leurs biens — Les intimés ont prétendu que l'ordonnance contrevenait à l'art. 7 de la Charte parce qu'ils pourraient être incarcérés s'ils n'étaient pas défendus convenablement en raison du blocage de leurs biens, et parce que cette ingérence, autorisée sur présentation d'une requête *ex parte*, violait les principes de justice fondamentale — Comme les dispositions de la Loi n'étaient pas attaquées et ne pouvaient l'être dans une requête introductive d'instance, les arguments fondés sur la Charte ont été rejetés.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — Le M.R.N. a obtenu une ordonnance ex parte conformément à l'art. 225.2 de la Loi de l'impôt sur le revenu l'autorisant à prendre immédiatement des mesures de recouvrement à l'égard de dettes fiscales — Le M.R.N. a fait enregistrer des avis sur des biens — Des mécanismes d'application administratifs ayant pour effet de bloquer les biens d'un contribuable ne sont pas une « saisie » — L'argument selon lequel l'ordonnance contrevenait aux art. 8 et 12 de la Charte ne pouvait réussir parce que les dispositions de la Loi n'étaient pas attaquées et ne pouvaient l'être dans une requête.*

Il s'agissait de demandes faites conformément au paragraphe 225.2(8) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'obtenir la révision d'une « ordonnance de recouvrement de protection ». Les intimés ont été inculpés d'infractions relatives au trafic de drogues aux États-Unis. Ils ont chacun fourni un cautionnement en espèces de 750 000 \$ U.S. (après avoir hypothéqué les biens immobiliers qu'ils possédaient au Canada) et ont été mis en liberté sous caution. Ils ont également signé un jugement de consentement prescrivant le versement au gouvernement américain d'une somme de plus de un million de dollars qui était en leur possession au moment de leur arrestation. Des avis de cotisation et de nouvelles cotisations leur ont appris qu'ils avaient chacun une dette fiscale supérieure à un demi million de dollars. Le ministre a obtenu une ordonnance *ex parte* aux termes du paragraphe 225.2(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* l'autorisant à recouvrer sans délai la dette fiscale. Cette disposition prévoit que le juge saisi autorise le ministre à prendre immédiatement des mesures visées aux alinéas 225.1(1)a) à g) s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'octroi d'un délai pour payer le montant compromettrait le recouvrement de ce montant. Par suite de l'ordonnance, le M.R.N. a fait faire des enregistrements sur le titre de certains biens. Dans la requête qu'ils ont présentée en vue d'obtenir l'annulation de l'ordonnance constitutive de charge, les intimés ont prétendu que la divulgation qui avait été faite était insuffisante. Ils ont en outre prétendu que l'ordonnance contrevenait à l'article 7 de la Charte (privation du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne) parce que le « blocage » de leurs biens pourrait les empêcher d'assurer convenablement leur défense contre les accusations de nature criminelle dont ils faisaient l'objet, ce qui pourrait entraîner leur incarcération. Ils ont aussi soutenu que cette ingérence, autorisée sur présentation d'une requête *ex parte*, violait les principes de justice fondamentale. Ils ont prétendu que l'ordonnance contrevenait à l'article 8 de la Charte en ce qu'elle constituait une saisie abusive ne respectant pas les con-

not that the collection would be jeopardized by a delay then the order should be allowed to stand. The issues were whether the order was contrary to the Charter; whether there were reasonable grounds to believe that the collection of a tax debt would be jeopardized by a delay in collection; and whether the Minister failed to observe the high standard of disclosure to the Court that is required on *ex parte* applications.

*Held*, the applications should be dismissed.

The Charter arguments could not succeed. The relevant sections of the *Income Tax Act* were not constitutionally challenged, and could not be attacked on an originating motion. The Supreme Court of Ontario has found that section 225.2 does not provide for a seizure and this Court has determined that other administrative enforcement mechanisms in the *Income Tax Act* are not contrary to Charter, section 8. Finally, the Charter does not in specific terms directly affect property rights. It was doubtful that this was a "seizure". The taxpayer's assets were not altered and there was no transfer of title. While the filing of a caution on title may restrict the disposition of property, it is not a seizure. Activities pursued by the Minister in accordance with the administrative enforcement mechanisms of a regulatory statute that effectively "freeze" a taxpayer's assets do not constitute a "seizure" in the sense required to bring these activities within *Hunter et al. v. Southam Inc.*

The test to be met with respect to subsection 225.2(1) is whether the actual jeopardy arises from the likely delay in the collection thereof. In a subsection 225.2(8) review of a jeopardy collection order, the taxpayer has the initial burden of showing that there are reasonable grounds to doubt that the test required by subsection 225.2(2) has been met, and the Minister has the ultimate burden of justifying the decision. Mere suspicion that collection will be jeopardized by the delay is not sufficient. The Minister can rely on the exceptional provisions in subsection 225.2(1) whenever, on a balance of probability, the time allowed by the taxpayer by subsection 225.1(1) would jeopardize his debt. The Minister may act in cases where the taxpayer may waste, liquidate or otherwise transfer his property to escape the tax authorities. The present provision has a greater safeguard than its predecessor in that it now requires authorization by a court before "jeopardy collection" procedures can be initiated.

The respondents must establish a failure to adhere to the standard of disclosure. On an *ex parte* application, an applicant must exercise utmost good faith and ensure full and frank dis-

ditions énoncées dans l'arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.* vu qu'elle avait été rendue en dépit du fait que pratiquement rien n'établissait selon toute vraisemblance que ces mesures étaient nécessaires pour empêcher l'évasion fiscale. Le paragraphe 225.2(2) même n'était pas attaqué. La requérante a soutenu que si, selon la prépondérance des probabilités, la preuve permet de conclure que l'octroi d'un délai compromettrait selon toute vraisemblance le recouvrement, alors l'ordonnance devrait être confirmée. Les questions en litige étaient de savoir si l'ordonnance contrevenait à la Charte; s'il y avait des motifs raisonnables de croire que le recouvrement d'une dette fiscale serait compromis par l'octroi d'un délai pour payer ce montant; et si le ministre a omis d'observer la norme élevée de divulgation à la Cour qui régit les requêtes *ex parte*.

*Jugement*: les demandes devraient être rejetées.

Les arguments fondés sur la Charte ne pouvaient aboutir. La constitutionnalité des dispositions pertinentes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'était pas attaquée et ne pouvait l'être dans une requête introductive d'instance. La Cour suprême de l'Ontario a conclu que l'article 225.2 ne prévoit rien au sujet d'une saisie et la présente Cour a établi que d'autres mécanismes d'application administratifs de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne contreviennent pas à l'article 8 de la Charte. Enfin, la Charte ne régit pas directement les droits réels de façon expresse. Il était douteux qu'il s'agisse d'une «saisie». Les biens des contribuables n'ont pas été transformés et il n'y a pas eu de transfert de titre. Même si le dépôt d'un avis sur le titre peut empêcher l'aliénation des biens, cela ne constitue pas une «saisie». Les gestes posés par le ministre en conformité avec les mécanismes d'application administratifs d'une loi de réglementation qui «bloquent» effectivement les biens d'un contribuable ne constituent pas une «saisie» au sens où on l'entend pour que ces gestes tombent sous le coup de l'arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*

Le critère à respecter relativement au paragraphe 225.2(1) est de savoir si le recouvrement est compromis en raison du délai à la suite duquel il sera vraisemblablement effectué. En ce qui concerne la révision d'une ordonnance de recouvrement de protection en application du paragraphe 225.2(8), le contribuable a le fardeau initial de prouver qu'il existe des motifs raisonnables de douter qu'on a respecté le critère prévu au paragraphe 225.2(2), et le ministre a le fardeau ultime de justifier la décision. Il n'est pas suffisant de simplement soupçonner que le délai accordé compromettra le recouvrement. Le ministre peut invoquer les dispositions exceptionnelles prévues au paragraphe 225.2(1) chaque fois que, suivant une prépondérance de preuves, le délai accordé au contribuable par le paragraphe 225.1(1) mettrait en péril sa créance. Le ministre peut agir dans les cas où le contribuable risque de dilapider, liquider ou autrement transférer son patrimoine pour échapper au fisc. La disposition actuelle offre une meilleure garantie que la disposition dans sa version antérieure parce qu'elle oblige le ministre à obtenir l'autorisation préalable d'une cour avant de prendre des mesures de «recouvrement de protection».

Les intimés doivent prouver que la norme de divulgation n'a pas été respectée. La requérante qui présente une requête *ex parte* doit, pour réussir, faire preuve d'une extrême bonne foi

closure. The Court must ensure that the same standard is applied to all taxpayers, regardless of their wealth or whether they have broken the law. However, the nature of the assessment may itself raise a reasonable apprehension of jeopardy. The evidence verified that there had been substantial income and that it was drug-related. On the balance of probabilities, delay may jeopardize the collection of the taxpayers' debt. In light of other factual confirmation, the alleged deficiencies in the evidence presented by the Minister upon the *ex parte* motion would not appear to warrant setting aside the order. The level of disclosure by the Minister was adequate, particularly since nothing was taken from the taxpayers until they had been notified of these registrations on title by the Minister.

et faire une divulgation franche et complète. La Cour doit veiller à ce que tous les contribuables soient régis par la même norme, quelle que soit leur fortune respective et que le contribuable ait ou non contrevenu à la loi. Toutefois, la nature de la cotisation même peut raisonnablement faire craindre que le recouvrement ne soit compromis. La preuve a confirmé qu'il y avait des revenus considérables et qu'ils étaient reliés à la drogue. Selon la prépondérance des probabilités, le délai accordé peut compromettre le recouvrement de la dette des contribuables. Vu l'existence d'autres faits confirmatifs, les prétendues irrégularités dont était entachée la preuve présentée par le ministre à l'audition de la requête *ex parte* ne sembleraient pas justifier l'annulation de l'ordonnance. La divulgation faite par le ministre était suffisante, surtout compte tenu du fait que les contribuables n'ont été dépossédés de rien avant d'être avisés des enregistrements faits par le ministre sur le titre de certains biens.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 8, 12.  
*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 158, 222, 223 (as am. by S.C. 1988, c. 55, s. 168), 225.1 (as enacted by S.C. 1985, c. 45, s. 116; as am. by S.C. 1986, c. 24, s. 2; 1988, c. 55, s. 169), 225.2 (as enacted by S.C. 1985, c. 45, s. 116; as am. by S.C. 1988, c. 55, s. 170).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 8, 12.  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 158, 222, 223 (mod. par L.C. 1988, chap. 55, art. 168), 225.1 (édicte par S.C. 1985, chap. 45, art. 116; mod. par S.C. 1986, chap. 24, art. 2; 1988, chap. 55, art. 169), 225.2 (édicte par S.C. 1985, chap. 45, art. 116; mod. par L.C. 1988, chap. 55, art. 170).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Rothmans of Pall Mall Canada Limited v. Minister of National Revenue* (No. 2), [1976] 2 F.C. 512; [1976] CTC 347 (C.A.); *Turmel v. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (1985), 16 C.R.R. 9 (F.C.T.D.); *Berendt v. The Queen*, Eberle J., S.C.O., not reported; *Danielson v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1987] 1 F.C. 335; [1986] 2 C.T.C. 380; (1986), 86 DTC 6518; 7 F.T.R. 42 (T.D.); *Canada v. Satellite Earth Station Technology Inc.*, [1989] 2 C.T.C. 291; (1989), 89 DTC 5506; 30 F.T.R. 94 (F.C.T.D.); *1853-9049 Québec Inc. v. The Queen*, [1987] 1 C.T.C. 137 (Eng.); [1986] 2 C.T.C. 486 (Fr.); (1986), 87 DTC 5093 (Eng.); 87 DTC 5031 (Fr.); 9 F.T.R. 63 (F.C.T.D.); *D.M.N.R. v. Atchison, V. and W.* (1988), 89 DTC 5088 (B.C.S.C.); *Laframboise v. R.*, [1986] 3 F.C. 521; [1986] 2 C.T.C. 274; (1986), 86 DTC 6396; 5 F.T.R. 161 (T.D.); *Re McLeod and Minister of National Revenue et al.* (1983), 146 D.L.R. (3d) 561; [1983] CTC 168; 83 DTC 5212 (F.C.T.D.).

##### DISTINGUISHED:

*Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; (1984), 55 A.R. 291; 11 D.L.R. (4th) 641; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 27 B.L.R. 297; 14

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Rothmans of Pall Mall Canada Limited c. Le ministre du Revenu national* (N° 2), [1976] 2 C.F. 512; [1976] CTC 347 (C.A.); *Turmel c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (1985), 16 C.R.R. 9 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Berendt v. The Queen*, juge Eberle, C.S.O., non publiée; *Danielson c. Canada (sous-procureur général)*, [1987] 1 C.F. 335; [1986] 2 C.T.C. 380; (1986), 86 DTC 6518; 7 F.T.R. 42 (1<sup>re</sup> inst.); *Canada c. Satellite Earth Station Technology Inc.*, [1989] 2 C.T.C. 291; (1989), 89 DTC 5506; 30 F.T.R. 94 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *1853-9049 Québec Inc. c. La Reine*, [1987] 1 C.T.C. 137 (Angl.); [1986] 2 C.T.C. 486 (Fr.); (1986), 87 DTC 5093 (Angl.); 87 DTC 5031 (Fr.); 9 F.T.R. 63 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *D.M.N.R. v. Atchison V. and W.* (1988), 89 DTC 5088 (C.S.C.-B.); *Laframboise c. R.*, [1986] 3 C.F. 521; [1986] 2 C.T.C. 274; (1986), 86 DTC 6396; 5 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.); *Re McLeod et le ministre du Revenu national et autres* (1983), 146 D.L.R. (3d) 561; [1983] CTC 168; 83 DTC 5212 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; (1984), 55 A.R. 291; 11 D.L.R. (4th) 641; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta L.R. (2d) 193; 27 B.L.R. 297; 14

C.C.C. (3d) 97; 2 C.P.R. (3d) 1; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; 84 DTC 6467; 55 N.R. 241; *Baron v. Canada*, [1991] 1 F.C. 688; (1991), DTC 5055 (C.A.).

C.C.C. (3d) 97; 2 C.P.R. (3d) 1; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; 84 DTC 6467; 55 N.R. 241; *Baron c. Canada*, [1991] 1 C.F. 688; (1991), DTC 5055 (C.A.).

## COUNSEL:

*Peter A. Vita, Q.C., Kevin R. Wilson and Diane Winters* for applicant.

*Milton A. Davis and Alan D. Gold* for respondent Duncan.

*L. David Roebuck* for respondent Petroff.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Bresver, Grossman, Scheininger & Davis*, Toronto, *Gold & Fuerst*, Toronto, for respondent Duncan.

*Roebuck & Garbig*, Toronto, for respondent Petroff.

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

JEROME A.C.J.: The respondents' applications by way of originating notice of motion for a review, pursuant to subsection 225.2(8) of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63 (as am. by S.C. 1988, c. 55, s. 170)], of my order dated July 18, 1989 were heard together at Toronto, Ontario on January 15, 1990, January 19, 1990 and on April 2, 1990. The order, commonly referred to as a "jeopardy collection order", was granted on an *ex parte* application pursuant to subsection 225.2(2) [as am. *idem*] and authorized the Minister of National Revenue (the "Minister") to forthwith take any of the collection actions described in paragraphs 225.1(1)(a) to (g) [as am. *idem*, s. 169] of the *Income Tax Act* with respect to the respondents' tax debt. On August 21, 1990 at Toronto, Ontario, I dismissed the respondents' applications for reasons given orally from the Bench and indicated that these written reasons would follow.

## BACKGROUND:

By notices of assessment and reassessments dated June 15, 1989 the respondent Duncan was assessed

## AVOCATS:

*Peter A. Vita, c.r., Kevin R. Wilson et Diane Winters* pour la requérante.

*Milton A. Davis et Alan D. Gold* pour l'intimé Duncan.

*L. David Roebuck* pour l'intimé Petroff.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la requérante.

*Bresver, Grossman, Scheininger & Davis*, Toronto, *Gold & Fuerst*, Toronto, pour l'intimé Duncan.

*Roebuck & Garbig*, Toronto, pour l'intimé Petroff.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Les demandes faites par les intimés par le dépôt d'un avis introductif de requête en vue d'obtenir la révision, conformément au paragraphe 225.2(8) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63 (mod. par L.C. 1988, chap. 55, art. 170)], de l'ordonnance que j'ai rendue le 18 juillet 1989 ont été entendues ensemble à Toronto (Ontario) le 15 janvier 1990, le 19 janvier 1990 et le 2 avril 1990. Cette ordonnance, communément appelée [TRADUCTION] «ordonnance de recouvrement de protection», avait été rendue sur présentation d'une requête *ex parte* conformément au paragraphe 225.2(2) [mod., *idem*] et elle autorisait le ministre du Revenu national (le «ministre») à prendre immédiatement des mesures de recouvrement visées aux alinéas 225.1(1)a) à g) [mod., *idem*, art. 169] de la *Loi de l'impôt sur le revenu* à l'égard de la dette fiscale des intimés. Le 21 août 1990 à Toronto (Ontario), j'ai rejeté les demandes des intimés pour les motifs prononcés oralement à l'audience et j'ai indiqué que les présents motifs écrits seraient déposés ultérieurement.

## HISTORIQUE:

Dans des avis de cotisation et de nouvelles cotisations datés du 15 juin 1989, une cotisation et une

and reassessed with respect to his 1985, 1986 and 1987 taxation years and the respondent Petroff was reassessed with respect to his 1984, 1985, 1986 and 1987 taxation years. This resulted in an unpaid income tax liability of \$511,621.41 for the respondent Duncan and an unpaid income tax liability of \$583,512.27 for the respondent Petroff.

On February 11, 1988 the respondents were apprehended in the United States of America and charged with drug trafficking offences. The respondents were subsequently released on bail upon each posting a cash bond with the United States Court in the amount of \$750,000 (U.S.). On October 3, 1989 the respondents pleaded guilty to a charge of conspiracy to distribute a narcotic substance and agreements were reached between the Assistant United States Attorney and the respondents, subject to judicial approval, that the sentence to be imposed would be 121 months in jail. The respondents signed consent judgments directing payment to the United States Government of money in the amount of \$1,021,010 which was in their possession and seized by the United States authorities at the time of their arrest.

By originating notice of motion dated July 17, 1989 the applicant made an *ex parte* motion pursuant to subsection 225.2(2) of the *Income Tax Act* for an order authorizing the Minister to proceed without delay on collection proceedings with respect to the respondents' tax debt. Upon hearing counsel for the applicant and upon reading the affidavits of Terry Hale, Chief of Collections, Mississauga District Office of Revenue Canada, sworn July 14 and July 18, 1989, by order dated July 18, 1989 I authorized the Minister to take forthwith any of the actions described in paragraphs 225.1(1)(a) to (g) of the *Income Tax Act*. I also directed that service of the order be effected by sending a photostatic copy to the respondents by registered mail on or before July 21, 1989.

On July 18, 1989, certificates were registered in the Federal Court of Canada pursuant to section 223 [as am. *idem*, s. 168] of the *Income Tax Act* certifying that the respondents were in arrears with respect to taxes. As a result of the order, the Minister caused

nouvelle cotisation ont été établies à l'égard des années d'imposition 1985, 1986 et 1987 de l'intimé Duncan, et une nouvelle cotisation a été établie à l'égard des années d'imposition 1984, 1985, 1986 et 1987 de l'intimé Petroff. Il en a résulté une dette fiscale de 511 621,41 \$ pour l'intimé Duncan et une dette fiscale de 583 512,27 \$ pour l'intimé Petroff.

Le 11 février 1988, les intimés ont été appréhendés aux États-Unis d'Amérique et ont été inculpés d'infractions relatives au trafic de drogues. Ils ont par la suite été mis en liberté sous caution après avoir fourni chacun au tribunal américain un cautionnement en espèces de 750 000 \$ US. Le 3 octobre 1989, les intimés ont reconnu leur culpabilité à l'égard d'une accusation de complot en vue de distribuer un stupéfiant, et des ententes ont été conclues entre le procureur fédéral adjoint et les intimés, sous réserve de l'approbation du tribunal, relativement à la peine qui serait imposée, soit un emprisonnement de 121 mois. Les intimés ont signé des jugements de consentement prescrivant le versement au gouvernement des États-Unis de la somme de 1 021 010 \$ qui était en leur possession et qui avait été saisie par les autorités américaines au moment de leur arrestation.

Par le dépôt d'un avis introductif de requête daté du 17 juillet 1989, la requérante a présenté une requête *ex parte* conformément au paragraphe 225.2(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en juillet 1989 en vue d'obtenir une ordonnance autorisant le ministre à procéder sans délai au recouvrement de la dette fiscale des intimés. Après avoir entendu l'avocat de la requérante et après lecture des affidavits de Terry Hale, chef des recouvrements du bureau de district de Mississauga de Revenu Canada, assermentés les 14 et 18 juillet 1989, j'ai autorisé le ministre à prendre immédiatement des mesures visées aux alinéas 225.1(1)(a) à (g) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans une ordonnance datée du 18 juillet 1989. J'ai également ordonné que l'ordonnance soit signifiée aux intimés par l'envoi par courrier recommandé d'une photocopie au plus tard le 21 juillet 1989.

Le 18 juillet 1989, des certificats attestant que les intimés devaient des impôts ont été enregistrés à la Cour fédérale du Canada conformément à l'article 223 [mod., *idem*, art. 168] de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Par suite de l'ordonnance, le ministre a fait

registrations to be made on the title of certain properties of the respondents. By notice of motion dated July 26, 1989 the applicant sought an order that, unless sufficient cause to the contrary be shown, the respondent Duncan's lands described in Instrument No. CT 847090 registered in the Land Registry Office in Toronto be charged with the judgment in favour of the applicant in the amount of \$517,456.47, together with interest as specified in the certificate dated July 18, 1989. A "Charging Order to Show Cause" was issued on July 27, 1989.

By notice of motion dated August 18, 1989, the respondents apply pursuant to subsection 225.2(8) of the Act for a review of the order of July 18, 1989 and, by supplementary notice of motion dated August 24, 1989, the respondent Duncan seeks *inter alia* to set aside the charging order to show cause dated July 27, 1989, on the basis that proper disclosure had not been made. They also allege that both section 225.2 of the Act and the order and directions thereto are an unreasonable seizure contrary to section 8 of the *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]] (the "Charter"), that they deny the respondents' right to life, liberty and security of the person contrary to section 7 of the Charter, and that they constitute cruel and unusual treatment or punishment contrary to section 12 of the Charter.

#### RELEVANT STATUTORY PROVISIONS:

The relevant statutory provisions are sections 225.1 and 225.2<sup>1</sup> of the *Income Tax Act*, as amended by S.C. 1986, c. 24, s. 2; 1988, c. 55, ss. 169 and 170:

<sup>1</sup> Section 225.2 was originally added by S.C. 1985, c. 45, s. 116(1) and it formerly read:

**225.2 (1)** Notwithstanding section 225.1, where it may reasonably be considered that collection of an amount assessed in respect of a taxpayer would be jeopardized by a delay in the collection thereof, and the Minister has, by notice served

(Continued on next page)

faire des enregistrements sur le titre de certains biens des intimés. Par le dépôt d'un avis de requête daté du 26 juillet 1989, la requérante a demandé que soit rendue une ordonnance portant qu'à moins qu'il n'y ait des motifs suffisants pour ne pas le faire, les biens-fonds de l'intimé Duncan décrits dans l'instrument n° CT 847090 enregistré au Bureau d'enregistrement immobilier de Toronto soient grevés du jugement prononcé en faveur de la requérante au montant de 517 456,47 \$ augmenté des intérêts comme on le précisait dans le certificat daté du 18 juillet 1989. Une [TRADUCTION] «ordonnance constitutive de charge» a été rendue le 27 juillet 1989.

Par le dépôt d'un avis de requête daté du 18 août 1989, les intimés demandent, conformément au paragraphe 225.2(8) de la Loi, la révision de l'ordonnance du 18 juillet 1989 et, par le dépôt d'un avis de requête supplémentaire daté du 24 août 1989, l'intimé Duncan demande notamment l'annulation de l'ordonnance constitutive de charge aux fins d'exposer les raisons du 27 juillet 1989 au motif que la divulgation qui a été faite était insuffisante. Ils prétendent en outre que l'article 225.2 de la Loi de même que l'ordonnance et les instructions s'y rapportant constituent une saisie abusive qui contrevient à l'article 8 de la *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, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la «Charte»), qu'ils privent les intimés du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garanti par l'article 7 de la Charte, et qu'ils constituent un traitement ou une peine cruel et inusité qui contrevient à l'article 12 de la Charte.

#### DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES:

Les dispositions législatives pertinentes sont les articles 225.1 et 225.2<sup>1</sup> de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, modifiés par S.C. 1986, chap. 24, art. 2; L.C. 1988, chap. 55, art. 169 et 170:

<sup>1</sup> L'article 225.2 a été ajouté par S.C. 1985, chap. 45, paragraphe 116(1), et il était rédigé ainsi:

**225.2 (1)** Par dérogation à l'article 225.1, lorsqu'il est raisonnable de croire que l'octroi à un contribuable d'un délai pour payer le montant d'une cotisation établie à son égard compromettrait le recouvrement de ce montant, et que le

(Suite à la page suivante)

**225.1 (1)** Where a taxpayer is liable for the payment of an amount assessed under this Act (in this subsection referred to as the "unpaid amount"), other than an amount payable under Part VIII or subsection 227(9), the Minister shall not, for the purpose of collecting the unpaid amount,

- (a) commence legal proceedings in a court,
- (b) certify the unpaid amount under section 223,
- (c) require a person to make a payment under subsection 224(1),
- (d) require an institution or a person to make a payment under subsection 224(1.1),
- (e) require the retention of the unpaid amount by way of deduction or set-off under section 224.1,
- (f) require a person to turn over moneys under subsection 224.3(1), or
- (g) give a notice, issue a certificate or make a direction under subsection 225(1)

before the day that is 90 days after the day of mailing of the notice of assessment.

**225.2 (1)** In this section, "judge" means a judge or a local judge of a superior court of a province or a judge of the Federal Court of Canada.

*(Continued from previous page)*

personally or by registered letter addressed to the taxpayer at his latest known address, so advised the taxpayer and directed the taxpayer to pay forthwith the amount assessed or any part thereof, the Minister may forthwith take any of the actions described in paragraphs 225.1(1)(a) to (g) with respect to that amount or that part thereof.

(2) Where the Minister has under subsection (1) directed a taxpayer to pay an amount forthwith, the taxpayer may

- (a) upon 3 days notice of motion to the Deputy Attorney General of Canada, apply to a judge of a superior court having jurisdiction in the province in which the taxpayer resides or to a judge of the Federal Court of Canada for an order fixing a day (not earlier than 14 days nor later than 28 days after the date of the order) and place for the determination of the question whether the direction was justified in the circumstances;
- (b) serve a copy of the order on the Deputy Attorney General of Canada within 6 days after the day on which it was made; and
- (c) if he has proceeded as authorized by paragraph (b), apply at the appointed time and place for an order determining the question.

(5) On the hearing of an application under paragraph (2)(c) the burden of justifying the direction is on the Minister.

**225.1 (1)** Lorsqu'un contribuable est redevable du montant d'une cotisation établie en vertu de la présente loi (appelé «montant impayé» au présent paragraphe), à l'exception d'un montant payable en vertu de la partie VIII ou du paragraphe 227(9), le ministre, pour recouvrer le montant impayé, ne peut, avant le 90<sup>e</sup> jour suivant la date de mise à la poste de l'avis de cotisation,

- a) entamer une poursuite devant un tribunal;
- b) attester le montant impayé, conformément à l'article 223;
- c) exiger qu'une personne fasse un paiement, conformément au paragraphe 224(1);
- d) exiger qu'une institution ou personne visée au paragraphe 224(1.1) fasse un paiement, conformément à ce paragraphe;
- e) exiger la retenue du montant impayé par déduction ou compensation, conformément à l'article 224.1;
- f) exiger qu'une personne remette des deniers, conformément au paragraphe 224.3(1);
- g) donner un avis, délivrer un certificat ou donner un ordre, conformément au paragraphe 225(1).

**225.2 (1)** Au présent article, un juge s'entend d'un juge ou d'un juge local d'une cour supérieure d'une province ou d'un juge de la Cour fédérale du Canada.

*(Suite de la page précédente)*

ministre, par avis signifié à personne ou envoyé en recommandé à la dernière adresse connue du contribuable, en avisé celui-ci et lui a ordonné de verser immédiatement tout ou partie de ce montant, le ministre peut prendre immédiatement des mesures visées aux alinéas 225.1(1)a) à g) à l'égard de tout ou partie de ce montant.

(2) Lorsque le ministre a ordonné au contribuable de verser immédiatement un montant conformément au paragraphe (1), le contribuable peut

- a) après avis au sous-procureur général du Canada au moins trois jours avant qu'il soit procédé à cette requête, demander à un juge d'une cour supérieure compétente de la province où le contribuable réside ou à un juge de la Cour fédérale du Canada de rendre une ordonnance fixant la date (tombant au moins 14 jours et au plus 28 jours après la date de l'ordonnance) et le lieu où il statuera sur la question de savoir si l'ordre était justifié en l'espèce.
- b) signifier une copie de l'ordonnance au sous-procureur général du Canada dans les 6 jours suivant la date où elle a été rendue; et
- c) après avoir ainsi signifié une copie de l'ordonnance, demander, à la date et au lieu fixés, une ordonnance où il soit statué sur la question.

(5) À l'audition d'une requête visée à l'alinéa(2)c), il incombe au ministre de justifier l'ordre.

(2) Notwithstanding section 225.1, where, on *ex parte* application by the Minister, a judge is satisfied that there are reasonable grounds to believe that the collection of all or any part of an amount assessed in respect of a taxpayer would be jeopardized by a delay in the collection thereof, he shall, on such terms as he considers reasonable in the circumstances, authorize the Minister to take forthwith any of the actions described in paragraphs 225.1(1)(a) to (g) with respect to the amount.

(4) Statements contained in an affidavit filed in the context of an application under this section may be based on belief with the grounds therefor.

(5) An authorization granted under this section in respect of a taxpayer shall be served by the Minister on the taxpayer within 72 hours after it is granted, except where the judge orders the authorization to be served at some other time specified in the authorization, and, where a notice of assessment has not been sent to the taxpayer at or before the time of the application, the notice of assessment shall be served together with the authorization.

(6) For the purposes of subsection (5), service on a taxpayer shall be effected by

- (a) personal service on the taxpayer; or
- (b) service in accordance with directions, if any, of a judge.

(8) Where a judge of a court has granted an authorization under this section in respect of a taxpayer, the taxpayer may, upon 6 clear days notice to the Deputy Attorney General of Canada, apply to a judge of the court to review the authorization.

(9) An application under subsection (8) shall be made

- (a) within 30 days from the day on which the authorization was served on the taxpayer in accordance with this section; or
- (b) within such further time as a judge may allow, upon being satisfied that the application was made as soon as practicable.

(11) On an application under subsection (8), the judge shall determine the question summarily and may confirm, set aside or vary the authorization and may make such other order as he considers appropriate.

(13) No appeal lies from an order of a judge made pursuant to subsection (11).

(2) Par dérogation à l'article 225.1, sur requête *ex parte* du ministre, le juge saisi autorise le ministre à prendre immédiatement des mesures visées aux alinéas 225.1(1)(a) à (g) à l'égard du montant d'une cotisation établie relativement à un contribuable, aux conditions qu'il estime indiquées dans les circonstances, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'octroi à ce contribuable d'un délai pour payer le montant compromettrait le recouvrement de tout ou partie de ce montant.

(4) Les déclarations contenues dans un affidavit produit dans le cadre de la requête visée au présent article peuvent être fondées sur une opinion si des motifs à l'appui de celle-ci y sont indiqués.

(5) Le ministre signifie au contribuable intéressé l'autorisation visée au présent article dans les 72 heures suivant le moment où elle est accordée, sauf si le juge ordonne qu'elle soit signifiée dans un autre délai qui y est précisé. L'avis de cotisation est signifié en même temps que l'autorisation s'il n'a pas été envoyé au contribuable au plus tard à la date de la présentation de la requête.

(6) Pour l'application du paragraphe (5), l'autorisation est signifiée au contribuable soit par voie de signification à personne, soit par tout autre mode prescrit par le juge, le cas échéant.

(8) Dans le cas où le juge saisi accorde l'autorisation visée au présent article à l'égard d'un contribuable, celui-ci peut, après avis de six jours francs au sous-procureur général du Canada, demander à un juge de la cour de réviser l'autorisation.

(9) La requête visée au paragraphe (8) doit être présentée:

- a) dans les 30 jours suivant la date où l'autorisation a été signifiée au contribuable en application du présent article;
- b) dans le délai supplémentaire que le juge peut accorder s'il est convaincu que le contribuable a présenté la requête dès que matériellement possible.

(11) Dans le cas d'une requête visée au paragraphe (8), le juge statue sur la question de façon sommaire et peut confirmer, annuler ou modifier l'autorisation et rendre toute autre ordonnance qu'il juge indiquée.

(13) L'ordonnance rendue par un juge en application du paragraphe (11) est sans appel.

## ISSUES:

The issues may be summarized as follows:

1. The application and effect of the Charter with respect to the order dated July 18, 1989; and <sup>a</sup>
2. Has the test required by section 225.2 of the *Income Tax Act* been met? Were there reasonable grounds to consider that the collection of the amounts assessed in respect of the respondents would be jeopardized by a delay in the collection thereof and was there full and frank disclosure on the *ex parte* application? <sup>b</sup>

## ARGUMENT:

The Charter Issue:

The respondents submit that the *ex parte* order dated July 18, 1989 pursuant to subsection 225.2(2) of the *Income Tax Act* is contrary to sections 7 and 8 of the Charter although they concede that the statutory provision itself is not under attack in this proceeding. They suggest, however, that the deficiencies contained in section 225.2 can be “read down” for our present purposes and that the order should be measured against the statutory provisions as properly interpreted in accordance with the Charter. In the alternative, the respondents submit that the order constitutes an unreasonable seizure in that it does not comply with the stringent requirements for a reasonable search and seizure enunciated by the Supreme Court of Canada in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145. The order authorizing immediate collection action is an unreasonable seizure because it was made upon virtually no evidence or credibly-based probability that such actions were required to prevent evasion of the payment of the assessed taxes such as to prevail over the respondents’ rights to be “left alone”. <sup>c</sup>

The respondents further submit that in this instance, the deprivation of their property by the Minister affects the respondents’ right to life, liberty and security of the person contrary to section 7 of the <sup>d</sup>

## QUESTIONS EN LITIGE:

Les questions en litige peuvent être résumées de la façon suivante:

1. L’application et l’incidence de la Charte à l’égard de l’ordonnance du 18 juillet 1989; et <sup>a</sup>
2. Le critère établi par l’article 225.2 de la *Loi de l’impôt sur le revenu* a-t-il été respecté? Existait-il des motifs raisonnables de croire que le recouvrement des montants des cotisations établies relativement aux intimés serait compromis par l’octroi d’un délai pour payer ces montants, et y a-t-il eu une divulgation franche et complète à l’égard de la requête *ex parte*? <sup>b</sup>

## ARGUMENTATION:

La Charte: <sup>c</sup>

Les intimés prétendent que l’ordonnance rendue *ex parte* le 18 juillet 1989 conformément au paragraphe 225.2(2) de la *Loi de l’impôt sur le revenu* contrevient aux articles 7 et 8 de la Charte, mais ils concèdent que la disposition législative proprement dite n’est pas attaquée en l’espèce. Ils soutiennent toutefois que les irrégularités dont l’article 225.2 est entaché peuvent faire l’objet d’une interprétation atténuée pour les fins du présent litige, et que l’ordonnance devrait être évaluée au regard des dispositions législatives correctement interprétées en conformité avec la Charte. Subsidiairement, les intimés soutiennent que l’ordonnance constitue une saisie abusive parce qu’elle ne respecte pas les conditions strictes régissant une fouille, une perquisition et une saisie raisonnables que la Cour suprême du Canada a énoncées dans l’arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. L’ordonnance autorisant la prise de mesures de recouvrement immédiates constitue une saisie abusive parce qu’elle a été rendue en dépit du fait que pratiquement rien n’établissait selon toute vraisemblance que ces mesures étaient nécessaires pour empêcher les intimés d’éluder le paiement des impôts fixés, de sorte qu’on a empiété sur le droit qu’ils avaient de «ne pas être importuné(s)». <sup>d</sup>

D’autre part, les intimés soutiennent qu’en l’espèce, la dépossession de leurs biens par le ministre porte atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garanti par l’article 7 de la Charte. <sup>e</sup>

Charter. The “freezing” or “seizure” of their assets while facing serious criminal charges and other legal proceedings that may result in incarceration if unsuccessfully or inadequately defended, is an infringement of their section 7 Charter rights. In addition, the interference, authorized on an *ex parte* application, is not in accordance with the principles of fundamental justice.

The applicant submits, however, that an enactment that provides for a judicial prior authorization of a search does not necessarily offend section 8 of the Charter. Furthermore, the applicant suggests that the only appropriate forum for constitutional challenges or declaratory judgments is that involving a trial and not a motion or summary proceeding. In any event, the applicant suggests that the respondents’ arguments are misdirected in view of the fact that an order under section 225.2 and the directions thereto do not constitute a “seizure” for the purposes of section 8 of the Charter. Furthermore, section 8 does not relate to real property rights and section 7 does not extend to protect property and pure economic rights. Finally, the effect of section 225.2 is not a punishment as that term is used in section 12 of the Charter.

Has the test required by section 225.2 of the *Income Tax Act* been met?

The essential elements of the respondents’ arguments are summarized as follows. The respondents state that mortgages were placed or renewed on their real property in Canada and that assets were encumbered or sold only in an effort to raise funds to cover bail-related and living expenses and for no improper purpose. The respondents explained that in California they were required to satisfy the court that no drug-related funds were used as bail, so mortgage funds were obtained.

The respondents state that although the notices of reassessment were dated June 15, 1989, they were

Le «blocage» ou la «saisie» des biens des intimés alors qu’ils font l’objet de graves accusations de nature criminelle et d’autres procédures judiciaires pouvant entraîner leur incarcération s’ils sont défendus incorrectement ou sans succès constitue une violation du droit qui leur est garanti par l’article 7. En outre, cette ingérence, autorisée sur présentation d’une requête *ex parte*, viole les principes de justice fondamentale.

La requérante soutient toutefois qu’une disposition législative qui prévoit l’autorisation judiciaire préalable d’une fouille ou d’une perquisition ne viole pas nécessairement l’article 8 de la Charte. De plus, elle soutient que la seule instance compétente pour statuer sur la constitutionnalité d’une disposition législative ou pour prononcer un jugement déclaratoire est celle qui entend une action, et non une requête ou une procédure sommaire. Quoi qu’il en soit, la requérante prétend que les arguments des intimés manquent la cible compte tenu du fait que l’ordonnance rendue aux termes de l’article 225.2 et les instructions s’y rapportant ne constituent pas une «saisie» pour l’application de l’article 8 de la Charte. Qui plus est, l’article 8 ne se rapporte pas à des droits réels, et la protection conférée par l’article 7 ne s’étend pas à des biens et à de purs droits économiques. Enfin, l’application de l’article 225.2 n’entraîne pas l’imposition d’une peine au sens où ce terme est employé à l’article 12 de la Charte.

Le critère établi par l’article 225.2 de la Loi de l’impôt sur le revenu a-t-il été respecté?

En résumé, les éléments essentiels de l’argumentation des intimés sont les suivants. Ces derniers affirment qu’ils ont obtenu ou renouvelé des prêts hypothécaires à l’égard des biens immobiliers qu’ils possèdent au Canada et que des biens ont été grevés ou vendus uniquement dans le but d’amasser des fonds pour payer leur cautionnement et leurs frais de subsistance, et non dans un dessein malhonnête. Les intimés ont expliqué qu’en Californie, ils ont dû garantir au tribunal qu’ils ne paieraient pas leur cautionnement avec de l’argent provenant du trafic de drogues, et que c’est la raison pour laquelle ils ont obtenu des fonds hypothécaires.

Les intimés affirment que même si les avis de nouvelle cotisation étaient datés du 15 juin 1989, ils

not mailed until July 17, 1989 and they suggest that at least a genuine attempt to give notice of the reassessments was a condition precedent to the relief granted in the order. Furthermore, they suggest that material facts were not disclosed and that misleading evidence was presented at the *ex parte* hearing. They suggest that Mr. Hale's affidavits intimate that they were selling or encumbering their assets in breach of the conditions of bail. They state that there was no evidence that they had disposed of or attempted to dispose of assets subsequent to the dates of the notices and that there is no evidence that they were attempting to avoid their tax obligations. Rather, the respondents state that assets were dealt with in the ordinary course of utilization and they submit that the applicant has failed to show that the collection of moneys owing for taxes would be "jeopardized by a delay in the collection thereof".

The applicant submits that if the evidence on the balance of probabilities leads to a conclusion that it is more likely than not that the collection would be jeopardized by a delay then the order should be allowed to stand. Relying on the decision of Joyal J. in *Laframboise v. R.*, [1986] 3 F.C. 521 (T.D.), the applicant submits that the nature of the assessment itself raises reasonable apprehension that the order is justified.

#### ANALYSIS:

##### The Charter Issue:

After carefully considering the extensive argument put forth by the parties I find that the Charter should not form a part of the judgment in this matter for the following reasons. First, the parties acknowledge that the relevant sections of the *Income Tax Act* are not under attack in this application and they cannot be attacked in a proceeding of this nature. In *Rothmans of Pall Mall Canada Limited v. Minister of National Revenue (No. 2)*, [1976] 2 F.C. 512 (C.A.), at page 515, Le Dain J.A. (as he then was), on behalf of the Court, held that "under the Rules declaratory relief cannot be sought by originating motion but only by an action". More recently, in *Turmel v. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commis-*

n'ont pas été expédiés avant le 17 juillet 1989, et ils soutiennent qu'on devait au moins avoir fait un effort véritable pour les aviser des nouvelles cotisations avant d'accorder l'autorisation contenue dans l'ordonnance. Ils soutiennent par ailleurs que des faits importants n'ont pas été divulgués et que des éléments de preuve trompeurs ont été présentés lors de l'audition de la requête *ex parte*. Selon eux, les affidavits de M. Hale donnent à entendre qu'ils ont vendu ou grevé leurs biens en dépit des conditions du cautionnement. Ils affirment qu'il n'y avait aucune preuve établissant qu'ils avaient aliéné ou tenté d'aliéner des biens postérieurement aux dates des avis, et que rien ne prouve qu'ils cherchaient à se dérober à leurs obligations fiscales. Ils affirment plutôt que les biens ont été utilisés comme ils le sont en temps normal et ils prétendent que la requérante n'a pas réussi à prouver que le recouvrement des montants des cotisations serait «compromis par l'octroi d'un délai pour payer ces montants».

La requérante soutient que si, selon la prépondérance des probabilités, la preuve permet de conclure que l'octroi d'un délai compromettrait selon toute vraisemblance le recouvrement, alors l'ordonnance devrait être confirmée. S'appuyant sur la décision rendue par le juge Joyal dans l'arrêt *Laframboise c. R.*, [1986] 3 C.F. 521 (1<sup>re</sup> inst.), la requérante soutient que la nature de la cotisation même fait raisonnablement craindre que l'ordonnance soit justifiée.

#### ANALYSE:

##### La Charte:

Après avoir examiné attentivement les nombreux arguments des parties, j'arrive à la conclusion que la Charte ne devrait pas faire partie du jugement dans le présent litige pour les raisons qui suivent. D'abord, les parties reconnaissent que les articles pertinents de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne sont pas attaqués dans la présente requête et qu'ils ne peuvent l'être dans une procédure de cette nature. Dans l'arrêt *Rothmans of Pall Mall Canada Limited c. Le ministre du Revenu national (N<sup>o</sup> 2)*, [1976] 2 C.F. 512 (C.A.), à la page 515, le juge Le Dain [alors juge de la Cour d'appel] a statué au nom de la Cour que «(l)es Règles ne permettent pas d'obtenir un jugement déclaratoire par une requête introductive d'instance mais seule-

sion (1985), 16 C.R.R. 9 (F.C.T.D.), Dubé J. explained this requirement, at page 11:

I appreciate that time was and still is of the essence . . . but constitutional matters cannot be solved on such a summary proceeding. The solution is for the applicant to proceed by way of a declaratory action that would allow for pleadings and discovery. The Court, apprised of all the relevant facts and with the benefit of legal arguments, would then be in a position to adjudge whether or not the equitable basis principle as interpreted by the Court is now in violation of s. 15 of the Charter.

Also, I note that in *Berendt v. The Queen*, an unreported decision of the Supreme Court of Ontario, Eberle J. expressed similar concerns:

The notice of motion attacks s. 225.2 of the *Income Tax Act*. I believe that it is misdirected. That section does not provide for anything even resembling a seizure of the money, nor even for the institution of collection procedures. It provides only for a decision of the Minister to override the 90 day delay of collection procedures imposed by s. 225.1. As a result of the decision taken under s. 225.2, it only becomes open to the Minister to take immediate collection actions as authorized elsewhere in the *Act*, if he so desires.

Thus, [the] attack on s. 225.2 is in my view quite misdirected and fails because of its misconception of what that section does. In spite of that conclusion, it is evident that the applicant really seeks to attack the collection powers statutorily given to the Minister by ss. 222, 223 and 224 of the *Act*.

The constitutional validity of other sections of the *Income Tax Act* related to administrative enforcement mechanisms has also been considered by this Court. In *Re McLeod and Minister of National Revenue et al.* (1983), 146 D.L.R. (3d) 561 (F.C.T.D.), Dubé J. determined that sections 222, 223(2) and 158(1) of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63,<sup>2</sup> were not contrary to section 8 of the Charter. In that case there was no allegation that the collection proceedings

<sup>2</sup> Essentially, s. 222 provided that all unpaid taxes are debts recoverable in the Federal Court or any other court of competent jurisdiction, s. 223(2) provided that a certificate of such debt registered in the Federal Court has the same force and effect as a judgment and all proceedings may be taken thereon, and s. 158 provided that the taxpayer shall pay his assessed tax

(Continued on next page)

ment par une action». Plus récemment, dans l'arrêt *Turmel c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (1985), 16 C.R.R. 9 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Dubé a expliqué cette condition (à la p. 11):

Je comprends qu'il était et qu'il est encore absolument nécessaire de faire vite . . . mais une procédure aussi sommaire ne peut permettre de décider de questions constitutionnelles. La solution, pour le requérant, consiste à intenter une action déclaratoire, ce qui rendrait possible un interrogatoire préalable et des plaidoiries. La Cour, renseignée sur tous les faits pertinents et ayant entendu les arguments, serait alors en mesure de décider si le principe de la répartition équitable, tel que l'interprète la Cour, contrevient ou non à l'article 15 de la Charte.

Par ailleurs, je remarque que dans la décision non publiée *Berendt v. The Queen* rendue par la Cour suprême de l'Ontario, le juge Eberle a tenu des propos semblables:

[TRADUCTION] L'avis de requête attaque l'art. 225.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Selon moi, il manque la cible. Cet article ne prévoit rien qui ressemble le moins à la saisie d'une somme d'argent, ni même la mise en train de procédures de recouvrement. Il se borne simplement à permettre au ministre de décider de passer outre au délai de 90 jours établi par l'art. 225.1 à l'égard des procédures de recouvrement. Par suite de la décision prise en application de l'art. 225.2, il devient simplement loisible au ministre de prendre immédiatement des mesures de recouvrement qui sont autorisées ailleurs dans la *Loi*, s'il le désire.

Par conséquent, l'attaque dirigée contre l'art. 225.2 manque, à mon avis, la cible et est vouée à l'échec parce qu'elle repose sur une conception erronée du contenu de cet article. En dépit de cette conclusion, il est évident que le requérant veut en réalité attaquer les pouvoirs de recouvrement que les art. 222, 223 et 224 de la *Loi* accordent au ministre.

La constitutionnalité d'autres articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatifs aux mécanismes administratifs d'application a aussi été examinée par la présente Cour. Dans l'arrêt *Re McLeod et le ministre du Revenu national et autres* (1983), 146 D.L.R. (3d) 561 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Dubé a établi que l'article 222 et les paragraphes 223(2) et 158(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63<sup>2</sup>, ne contrevenaient pas à l'article 8 de la Charte. Dans

<sup>2</sup> En gros, l'art. 222 prévoyait que tous les impôts impayés sont des dettes recouvrables devant la Cour fédérale ou devant tout autre tribunal compétent; l'art. 223(2) prévoyait qu'un certificat attestant cette dette qui est enregistré à la Cour fédérale a la même force et le même effet qu'un jugement, et que toutes les procédures peuvent être engagées à la faveur de ce certifi-

(Suite à la page suivante)

were not carried out according to the provisions set out in the Act. However, the applicant in effect sought a declaration that these provisions were contrary to section 8 of the Charter. Dubé J. commented (at page 564):

The applicant offers no jurisprudence to support such a sweeping demand. The crux of his argument, as I understand it, is that the common shares in his company ought not to be seized pending his appeal as "at the present time I am not in a position to provide payment of the assessed amounts". That is surely not evidence of a breach of the applicant's rights to be secure against seizure.

As I pointed out at the hearing, the *Income Tax Act* is a rigorous document. Parliament has ruled that taxes be paid within 30 days from assessment, whether the taxpayer files an appeal or not. The obvious purpose of such an imposition is to prevent a massive wave of taxpayers' appeals launched for the sole purpose of delaying the payment of taxes.

Finally, as acknowledged by counsel for the respondents, the Charter does not in specific terms directly affect property rights and I have grave doubts that what took place here constitutes a "seizure". The result of the application was not a seizure in the true sense of the word. Indeed, the taxpayers' assets were not altered in any way and there was no transfer of title. While the filing of a caution on title may prevent or otherwise restrict the disposition of the property, it is far from certain that it constitutes a seizure. I do not believe that activities pursued by the Minister in accordance with the administrative enforcement mechanisms of a regulatory statute that effectively "freeze" a taxpayer's assets constitute a "seizure" in the sense required to bring these activities within the scrutiny of the standards set by the Supreme Court in *Hunter et al. v. Southam Inc.*

A constitutional attack has clearly not been made with respect to the provisions of the *Income Tax Act* and the respondents' Charter arguments cannot succeed.

(Continued from previous page)

within 30 days from assessment, whether or not an objection or an appeal from the assessment is outstanding.

cette affaire, on ne prétendait pas que les procédures de recouvrement n'avaient pas été prises en application des dispositions de la Loi. Toutefois, la partie requérante voulait en réalité obtenir un jugement déclarant que ces dispositions contrevenaient à l'article 8 de la Charte. Le juge Dubé a fait la remarque suivante (à la page 564):

Le requérant n'a cité aucun arrêt à l'appui d'une demande aussi catégorique. Son principal argument, tel que je le comprends, est que les actions ordinaires de sa société ne devraient pas faire l'objet d'une saisie tant que son appel n'aura pas été entendu parce que [TRADUCTION] «il m'est actuellement impossible de payer les cotisations établies». Cela ne constitue certainement pas une preuve que le droit du requérant d'être protégé contre des saisies abusives a été violé.

Comme je l'ai souligné à l'audience, la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un document strict. Le législateur a décidé que les impôts devraient être payés dans les 30 jours de la cotisation, que le contribuable interjette ou non appel. Le but évident d'une telle prescription est d'empêcher que les contribuables se pouvoient massivement en appel dans le seul but de retarder le paiement de leurs impôts.

En dernier lieu, comme les avocats des intimés l'ont admis, la Charte ne régit pas directement les droits réels de façon expresse, et je doute fort que ce qui est survenu en l'espèce constitue une «saisie». La requête ne s'est pas soldée par une saisie au sens véritable du terme. En effet, les biens des contribuables n'ont aucunement été transformés et il n'y a pas eu de transfert de titre. Même si le dépôt d'un avis sur le titre peut empêcher ou autrement restreindre l'aliénation des biens, il est loin d'être certain que cela constitue une saisie. Je ne pense pas que les gestes posés par le ministre en conformité avec les mécanismes d'application administratifs d'une loi de réglementation qui «bloquent» effectivement les biens d'un contribuable constituent une «saisie» au sens où on l'entend pour que ces gestes tombent sous le coup des critères établis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*

La constitutionnalité des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'a manifestement pas été attaquée, et les arguments fondés sur la Charte des intimés ne peuvent aboutir.

(Suite de la page précédente)

cat; et l'art. 158 prévoyait que le contribuable doit payer l'impôt fixé dans les 30 jours qui suivent la cotisation, qu'une opposition ou un appel relatif à la cotisation soit ou non en instance.

Has the test required by section 225.2 of the *Income Tax Act* been met?

In reviewing the authorization granted under subsection 225.2(2), it is necessary to consider whether there are reasonable grounds to believe that the collection of all or any part of an amount assessed in respect of a taxpayer would be jeopardized by the delay in the collection thereof. McNair J. in *Danielson v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1987] 1 F.C. 335 (T.D.), at page 337, enunciated the test to be met with respect to the previous subsection 225.2(1):

... the issue is not whether the collection *per se* is in jeopardy but rather whether the actual jeopardy arises from the likely delay in the collection thereof.

This test continues to be appropriate despite the 1985 amendments: *Canada v. Satellite Earth Station Technology Inc.*, [1989] 2 C.T.C. 291 (F.C.T.D.). In *Satellite Earth*, MacKay J. reviewed the factors to be considered by a court on a subsection 225.2(8) review of a jeopardy collection order. After considering the case law dealing with the former version of section 225.2 he concluded (at page 296) that in a subsection 225.2(8) application the Minister has the ultimate burden of justifying the decision despite the fact that section 225.2 as amended no longer includes the former paragraph (5) that specifically stated that “[O]n the hearing of an application under paragraph (2)(c) the burden of justifying the direction is on the Minister.” However, the initial burden is on the taxpayer to show that there are reasonable grounds to doubt that the test has been met [at pages 296-297].

In an application to review a “jeopardy order” originally granted under subsection 225.2(2) the issue will be whether that order will now be set aside or varied. In this, an applicant under subsection 225.2(8) has the initial burden to muster evidence, whether by affidavits, by cross-examination of affiants on behalf of the Crown, or both, that there are reasonable grounds to doubt that the test required by subsection 225.2(2) has been met. Thus the ultimate burden on the Crown established by subsection 225.2(2) continues when an order granted by the Court is reviewed under subsection 225.2(8).

Occasionally there may be concern about whether the order should have been made initially, but I expect that this will not

Le critère établi par l'article 225.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* a-t-il été respecté?

Pour réviser l'autorisation accordée aux termes du paragraphe 225.2(2), il est nécessaire d'établir s'il existe des motifs raisonnables de croire que le recouvrement de tout ou partie du montant d'une cotisation établie relativement à un contribuable serait compromis par l'octroi d'un délai pour payer ce montant. Dans l'arrêt *Danielson c. Canada (sous-procureur général)*, [1987] 1 C.F. 335 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 337, le juge McNair a énoncé le critère à respecter relativement à l'ancien paragraphe 225.2(1):

... il ne s'agit pas de déterminer si le recouvrement lui-même est compromis mais plutôt s'il est en fait compromis en raison du délai à la suite duquel il sera vraisemblablement effectué.

Ce critère demeure valable en dépit des modifications de 1985: *Canada c. Satellite Earth Station Technology Inc.*, [1989] 2 C.T.C. 291 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Dans cet arrêt, le juge MacKay a examiné les facteurs qu'une cour doit prendre en considération lorsqu'elle révisé une ordonnance de recouvrement de protection en application du paragraphe 225.2(8) de la Loi. Après avoir examiné la jurisprudence portant sur la version antérieure de l'article 225.2, il a conclu (à la page 296) que dans une requête fondée sur le paragraphe 225.2(8), le ministre a le fardeau ultime de justifier la décision malgré le fait que l'article 225.2 modifié ne comprend plus l'ancien paragraphe (5) qui disposait expressément qu'«[à] l'audition d'une requête visée à l'alinéa (2)c), il incombe au ministre de justifier l'ordre». C'est toutefois le contribuable qui a le fardeau initial de prouver qu'il existe des motifs raisonnables de croire que ce critère n'a pas été respecté [aux pages 296 et 297].

Dans une requête en révision d'une «ordonnance de protection» initialement accordée en vertu du paragraphe 225.2(2), la question en litige est celle de savoir si l'ordonnance doit maintenant être annulée ou modifiée. À cet égard, celui qui présente une requête fondée sur le paragraphe 225.2(8) a la charge initiale de rassembler des preuves, soit sous forme d'affidavits ou de contre-interrogatoire de déposants pour le compte de la Couronne, soit sous ces deux formes, pour établir qu'il existe des motifs raisonnables de douter que le critère exigé par le paragraphe 225.2(2) ait été respecté. Ainsi donc, la charge ultime que le paragraphe 225.2(2) fait reposer sur la Couronne est maintenue lorsque l'ordonnance prononcée par le tribunal est révisée en vertu du paragraphe 225.2(8).

Il arrive qu'on se demande si l'ordonnance aurait dû être prononcée initialement, mais je m'attends à ce que cela ne soit

often be the principal focus, unless there appears to have been a serious procedural flaw in the original application.

The evidence must be considered in relation to the test established by subsection 225.2(2) itself and by relevant cases, that is, whether on a balance of probability the evidence leads to the conclusion that it is more likely than not that collection would be jeopardized by delay.

Mere suspicion that collection will be jeopardized by the delay is not sufficient: *1853-9049 Québec Inc. v. The Queen*, [1987] 1 C.T.C. 137 (F.C.T.D.). In *1853-9049 Québec Inc.*, Rouleau J. [at pages 142-143] provided additional guidance with respect to the test set out in the former section 225.2 which continues to be appropriate today:

I agree with McNair, J. [in *Danielson*] when he says that the Minister can require payment of the assessment forthwith if a taxpayer may not be in a position to pay *simply because of the passage of time* allowed by the Act. The amount of money involved is not significant: what the Minister has to know is whether the taxpayer's assets can be liquidated in the meantime or be seized by other creditors and so not available to him.

In my opinion, this latitude allows the Minister to rely on the exceptional provisions contained in subsection 225.2(1) when- ever, on a balance of probability, the time allowed the taxpayer by subsection 225.1(1) would jeopardize his debt. I emphasize on a balance of probability, not beyond all reasonable doubt.

The Minister may certainly act not only in cases of fraud or situations amounting to fraud, but also in cases where the taxpayer may waste, liquidate or otherwise transfer his property to escape the tax authorities: in short, to meet any situation in which a taxpayer's assets may vanish into thin air because of the passage of time. [Underlining added.]

The issue before me then is whether the rights of the respondents have been offended by the manner in which the Minister availed himself of these rather extraordinary provisions and alternatively, whether the order should be struck because the Minister has failed to observe and respect the high standard of disclosure to the court that is required on *ex parte* applications.

There have been cases in our Court in which the right to seizure, the right to enter premises, the right to affect a number of draconian measures under the

pas souvent le thème central, à moins qu'il semble que la requête initiale ait été entachée d'un vice de forme grave.

La preuve doit être examinée par rapport au critère établi par le paragraphe 225.2(2) lui-même et à la jurisprudence pertinente, c'est-à-dire en se demandant si, selon la prépondérance des probabilités, la preuve permet de conclure que l'octroi d'un délai compromettrait selon toute vraisemblance le recouvrement.

Il n'est pas suffisant de simplement soupçonner que le délai accordé compromettra le recouvrement: *1853-9049 Québec Inc. c. La Reine*, [1986] 2 C.T.C. 486 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Dans cet arrêt, le juge Rouleau [à la page 492] a fourni des indications supplémentaires au sujet du critère établi dans l'ancien article 225.2, qui sont encore pertinentes à l'heure actuelle:

Je partage l'avis du juge McNair [dans *Danielson*] lorsque celui-ci dit que le Ministre peut exiger le versement immédiat de la cotisation dans le cas où un contribuable pourrait ne pas être en mesure de la payer du seul fait de l'écoulement du délai que lui accorde la loi. L'importance de la somme en jeu n'a rien à voir, il s'agit plutôt pour le Ministre de savoir si les actifs du contribuable peuvent entre temps être liquidés ou faire l'objet d'une saisie de la part de d'autres créanciers et ainsi lui échapper.

Cette latitude permet à mon avis au ministre d'invoquer les dispositions exceptionnelles prévues au paragraphe 225.2(1) chaque fois que, suivant une prépondérance de preuves, le délai accordé au contribuable par le paragraphe 225.1(1) mettrait en péril sa créance. Je dis bien suivant une prépondérance de preuves et non au-delà de tout doute raisonnable.

Il n'est pas question pour le Ministre d'agir uniquement dans les cas de fraude ou de situations qui s'y apparentent, mais plutôt dans les cas où le contribuable risque de dilapider, liquider ou autrement transférer son patrimoine pour échapper au bras du fisc: bref pour parer à toute situation où les actifs d'un contribuable pourraient, à cause de l'écoulement du délai, fondre comme neige au soleil. [C'est moi qui souligne.]

La question en litige en l'espèce est donc de savoir si la façon dont le ministre s'est prévalu de ces dispositions plutôt exceptionnelles a porté atteinte aux droits des intimés et, subsidiairement, si l'ordonnance devrait être annulée à cause de l'inobservation par le ministre de la norme élevée de divulgation à la cour qui régit les requêtes *ex parte*.

Il y a eu des causes instruites par la présente Cour dans lesquelles le droit de faire une saisie, le droit de pénétrer dans des locaux et le droit de prendre un cer-

*Income Tax Act* have been found to be invalid. Noteworthy is the Federal Court of Appeal's decision in *Baron v. Canada*, [1991] 1 F.C. 688 that Revenue Canada's use of search warrants obtained under section 231.3 of the *Income Tax Act* violates the right to be secure against unreasonable search and seizure. The Court (at pages 694-695) found that the use of the term "shall" deprived the issuing officer of any residual discretion and for that reason alone the provision ran afoul of sections 7 and 8 of the Charter. Important for our purposes is that unlike section 225.2, the Court found [at page 694] that section 231.3 was concerned with the detection and prosecution of crime and, therefore, "nothing less than the full panoply of Charter protection is appropriate". Furthermore, the constitutional validity of a particular statutory provision was in question in *Baron* and other similar cases.

Nor can I overlook the fact that the provision as it now stands has a greater safeguard than its predecessor. Under the *Income Tax Act* as amended, sections 222 to 228 set out a variety of procedures for the collection of moneys owed to Her Majesty for taxes, interest, penalties or other charges under the Act. In 1985 the Act was amended and section 225.1 was added to postpone these collection processes during the time allowed for a taxpayer to file a notice of objection with respect to the assessment or reassessment of his taxes. However, in exceptional circumstances where "it [could] reasonably be considered that collection of an amount assessed. . . would be jeopardized by the delay", the Minister under the former section 225.2 could institute collection proceedings. In 1988, the provisions were once again revised and section 225.2 was amended to require prior authorization by a court before "jeopardy collection" procedures could be initiated. Although previously not required, the present provision requires the Minister to appear in court to avail himself of these special collection provisions if he wishes to do so before the period for filing notices of objection has expired.

tain nombre de mesures draconiennes aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont été déclarés invalides. Ainsi, dans l'arrêt *Baron c. Canada*, [1991] 1 C.F. 688, la Cour d'appel fédérale a déclaré que l'utilisation par Revenu Canada de mandats de perquisition obtenus conformément à l'article 231.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* viole le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. La Cour (aux pages 694 et 695) a conclu que l'emploi de l'indicatif présent (le mot «*shall*» dans le texte anglais) privait l'officier de justice autorisé à décerner un mandat de perquisition de tout pouvoir discrétionnaire et que la disposition contrevenait, pour ce seul motif, aux articles 7 et 8 de la Charte. Il est important de mentionner pour les fins du présent appel que la Cour a conclu [à la page 694] que l'article 231.3, à la différence de l'article 225.2, visait la détection du crime et la poursuite des coupables et, par conséquent, que «rien de moins que la pleine protection offerte par la Charte serait convenable». En outre, dans l'arrêt *Baron* et dans d'autres arrêts semblables, la constitutionnalité d'une disposition législative particulière était en litige.

Par ailleurs, je ne peux pas faire abstraction du fait que la disposition telle qu'elle a été modifiée offre une meilleure garantie que la disposition dans sa version antérieure. Dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* modifiée, les articles 222 à 228 prévoient une foule de procédures pour le recouvrement des impôts, intérêts, pénalités et autres montants dus à Sa Majesté aux termes de la Loi. En 1985, la Loi a été modifiée et l'article 225.1 a été ajouté pour suspendre le recouvrement des montants dus pendant le délai accordé à un contribuable pour déposer un avis d'opposition à l'égard du montant de la cotisation ou de la nouvelle cotisation établie. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles où [TRADUCTION] «il était raisonnable de croire que l'octroi d'un délai pour payer le montant d'une cotisation compromettrait le recouvrement de ce montant», le ministre pouvait prendre des mesures de recouvrement aux termes de l'ancien article 225.2. En 1988, ces dispositions ont une fois de plus été révisées, et l'article 225.2 a été modifié pour obliger le ministre à obtenir l'autorisation préalable d'une cour avant de prendre des mesures de [TRADUCTION] «recouvrement de protection». Contrairement aux dispositions antérieures, les dispositions actuelles obligent le ministre à comparaître en cour pour se

To succeed, therefore, the respondents must establish the failure of the Minister to adhere to and respect the standard of disclosure. Clearly, an applicant, on an *ex parte* application, must exercise utmost good faith and ensure full and frank disclosure to be successful. In *D.M.N.R. v. Atchison, V. and W.* (1988), 89 DTC 5088 (B.C.S.C.), Sheppard L.J.S.C. allowed the taxpayer's application to have a jeopardy collection order set aside because the Minister had not made full disclosure with respect to the allegations in its *ex parte* application.

The court must always be careful to ensure that the same standard is applied to all taxpayers irrespective of their relative wealth and irrespective of whether the taxpayer has run afoul of the law. However, as Joyal J. observed in *Laframboise v. R.*, [1986] 3 F.C. 521 (T.D.), the nature of the assessment itself may raise a reasonable apprehension of jeopardy.

In the present case the concern expressed by the Minister was that there has been substantial income and that the income was drug-related. This turns out to have been entirely verified by cross-examination, by reply material and by subsequent events. On the balance of probabilities, delay may jeopardize the collection of the taxpayers' tax debt.

Finally in the light of other factual confirmation, the alleged deficiencies in the evidence presented by the Minister at the *ex parte* motion would not appear to warrant setting the order aside. In *Laframboise*, Joyal J. dealt with the taxpayer's argument that there were serious deficiencies in the affidavit evidence submitted on behalf of the Minister and the argument that evidence, when submitted in affidavit form, must be strictly construed. He commented [at page 528]:

The taxpayer's counsel might have an arguable point were the evidence before me limited exclusively to that particular

prévaloir de ces mesures de recouvrement spéciales s'il désire le faire avant l'expiration du délai accordé pour déposer un avis d'opposition.

Pour avoir gain de cause, les intimés doivent donc prouver que le ministre n'a pas respecté la norme de divulgation. À l'évidence, la partie requérante qui présente une requête *ex parte* doit, pour réussir, faire preuve d'une extrême bonne foi et faire une divulgation franche et complète. Dans l'arrêt *D.M.N.R. v. Atchison, V. and W.* (1988), 89 DTC 5088 (C.S.C.-B.), le juge Sheppard a accueilli la requête du contribuable en vue d'obtenir l'annulation d'une ordonnance de recouvrement de protection parce que le ministre n'avait pas fait une divulgation complète à l'égard des faits allégués dans sa requête *ex parte*.

La cour doit toujours prendre soin de veiller à ce que tous les contribuables soient régis par la même norme, quelle que soit leur fortune respective et que le contribuable ait ou non des démêlés avec la justice. Toutefois, comme le juge Joyal l'a fait remarquer dans l'arrêt *Laframboise c. R.*, [1986] 3 C.F. 521 (1<sup>re</sup> inst.), la nature de la cotisation même peut raisonnablement faire craindre que le recouvrement ne soit compromis.

Dans la présente espèce, la crainte du ministre avait trait au fait qu'il y avait des revenus considérables et qu'ils étaient reliés à la drogue. Il s'avère que cette crainte a été entièrement confirmée par les contre-interrogatoires, par la contre-preuve et par des événements survenus par la suite. Selon la prépondérance des probabilités, le délai accordé peut compromettre le recouvrement de la dette fiscale des contribuables.

En dernier lieu, vu l'existence d'autres faits confirmatifs, les prétendues irrégularités dont était entachée la preuve présentée par le ministre à l'audition de la requête *ex parte* ne sembleraient pas justifier l'annulation de l'ordonnance. Dans l'arrêt *Laframboise*, le juge Joyal a examiné la prétention du contribuable selon laquelle l'affidavit présenté pour le compte du ministre était entaché d'irrégularités graves et la prétention selon laquelle lorsqu'il s'agit d'un affidavit, la preuve doit être interprétée strictement. Il a fait la remarque suivante [à la page 528]:

L'argument des avocats du contribuable pourrait être défendable si les éléments de preuve dont je dispose se limitaient à

affidavit. As counsel for the Crown reminded me, however, I am entitled to look at all the evidence contained in the other affidavits. These affidavits might also be submitted to theological dissection by anyone who is dialectically inclined but I find on the whole that those essential elements in these affidavits and in the evidence which they contain pass the well-known tests and are sufficiently demonstrated to justify the Minister's actions.

Accordingly, I conclude that the level of disclosure by the Minister was adequate, particularly since nothing was taken from the taxpayers until they had been notified of these registrations on title by the Minister.

#### CONCLUSION:

The respondents' applications are dismissed for the reasons outlined above. There will be no order as to costs.

ce seul affidavit. Mais, comme les procureurs de la Couronne me l'ont rappelé, j'ai le droit de prendre connaissance de tous les éléments que renferment les autres affidavits. Ceux-ci pourraient aussi faire l'objet d'une savante analyse quant aux motivations profondes du déposant, mais je trouve que, dans l'ensemble, les éléments essentiels que renferment ces affidavits ainsi que la preuve qu'ils apportent satisfont aux critères établis et sont suffisamment étayés pour justifier les mesures prises par le ministre.

Par conséquent, j'arrive à la conclusion que la divulgation faite par le ministre était suffisante, surtout compte tenu du fait que les contribuables n'ont été dépossédés de rien avant d'être avisés des enregistrements faits par le ministre sur le titre de certains biens.

#### CONCLUSION:

Les requêtes des intimés sont rejetées pour les motifs qui précèdent. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.