

T-2478-80
T-5461-80
T-5580-80

T-2478-80
T-5461-80
T-5580-80

James Richardson and Sons Limited (Applicant and Plaintiff)

James Richardson and Sons Limited (requérante et demanderesse)

v.

c.

Minister of National Revenue (Respondent and Defendant)

Le ministre du Revenu national (intimé et défendeur)

Trial Division, Smith D.J.—Winnipeg, December 10 and 11, 1980; June 11, 1981.

Division de première instance, juge suppléant Smith—Winnipeg, 10 et 11 décembre 1980; 11 juin 1981.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Applications for certiorari and action for declaration — Minister seeking information from broker for use in checking on compliance by commodities futures traders with Income Tax Act — Broker declining to give information on ground that it was for use in test project rather than genuine enquiry into tax liability of specific person — Validity of Income Tax Act, s. 231(3), which empowers Minister to require information from any person questioned — Orders requiring information made by official rather than by Minister — Delegation of Minister's s. 231(3) powers intra vires — Technical argument that authorization invalid on its face since "Revenue Canada" non-existent and cannot have Deputy Minister cannot succeed — No requirement of reasonable and probable grounds in s. 231(3) cases — Taxation powers under s. 91, B.N.A. Act include taking steps to ascertain who owes taxes — Requiring broker to supply information falls within "administration or enforcement" of Act — Requirement for information not to be ruled against as "purely speculative in nature" — Applicability of The Canadian Bank of Commerce v. The Attorney General of Canada, [1962] S.C.R. 729 to facts of instant case discussed — "Specific person or persons" not meaning only "named person or persons" — In context of wide powers set out in s. 231(3), meaning "person or persons sufficiently described that they are readily identifiable" — Argument that Minister not making genuine and serious inquiry into specific tax liability fails — S. 231(3) in pith and substance falling under s. 91, B.N.A. Act and not invalidated if affecting property and civil rights in Province — Requirement that information be furnished "without delay" in sufficient compliance with statutory provision that requirement to state information to be given "within such reasonable time as may be stipulated therein" — Requirement for information not infringing right to enjoyment of property as declared to exist in Canadian Bill of Rights — Court having to weigh private rights of individual against necessity for efficient operation of government — Required information available only from brokers — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 221(1)(f), 231(3) — Income Tax Regulations, SOR/73-390, as amended by SOR/75-298, s. 900(2)(b) — Department of National Revenue Act, R.S.C. 1970, c. N-15, ss. 2(1), 3(1) — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], ss. 91(3), 92(13) — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III], ss. 1(a), 2(e).

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Demandes de certiorari et action visant à obtenir un jugement déclaratoire — Le Ministre cherchait à obtenir des renseignements auprès d'un courtier pour vérifier si les négociants en denrées à terme respectaient la Loi de l'impôt sur le revenu — Le courtier a refusé de donner les renseignements pour le motif qu'ils étaient destinés à un essai et non à une enquête véritable sur l'assujettissement de tel ou tel contribuable à l'impôt — La constitutionnalité de l'art. 231(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu qui habilite le Ministre à exiger des renseignements de toute personne est contestée — Les ordonnances exigeant la communication des renseignements ont été rendues par un fonctionnaire et non par le Ministre — La délégation des pouvoirs conférés au Ministre par l'art. 231(3) est valide — L'argument technique selon lequel l'autorisation est manifestement invalide puisque «Revenu Canada» n'existait pas et ne saurait avoir de sous-ministre est irrecevable — Les cas relevant de l'art. 231(3) ne sont pas soumis à la condition relative aux motifs raisonnables et probables — Les pouvoirs d'imposition prévus à l'art. 91 de l'A.A.N.B. incluent la possibilité de prendre des mesures pour déterminer quelles personnes sont assujetties à l'impôt — Obliger un courtier à fournir des renseignements relève de «l'application ou ... l'exécution» de la Loi — On ne peut interdire la démarche entreprise pour obtenir ces renseignements pour le motif qu'elle est fondée «sur une hypothèse gratuite» — L'applicabilité de l'arrêt The Canadian Bank of Commerce v. The Attorney General of Canada, [1962] R.C.S. 729 aux faits en l'espèce a été analysée — «Personne ou personnes déterminées» ne signifie pas seulement «personne ou personnes nommées» — Compte tenu des pouvoirs très étendus prévus par l'art. 231(3), ces mots désignent «une personne ou des personnes décrites avec suffisamment de détails pour pouvoir être facilement identifiées» — L'argument selon lequel le Ministre ne faisait pas une enquête véritable et sérieuse sur un cas spécifique d'assujettissement à l'impôt est mal fondé — L'art. 231(3) se situe, de par son caractère véritable, dans les limites des pouvoirs énumérés à l'art. 91 de l'A.A.N.B. et il est valide même s'il touche la propriété et les droits civils dans une province — L'obligation de fournir des renseignements «sans délai» est suffisamment conforme à la disposition législative selon laquelle ceux-ci doivent être fournis «dans le délai raisonnable qui peut y être fixé» — Cette obligation ne porte pas atteinte au droit de l'individu à la jouissance de ses biens garanti par la Déclaration canadienne des droits — La Cour doit faire l'équilibre entre les droits de l'individu et les besoins d'un gouvernement

The applicant seeks *certiorari* to quash two orders requiring it to produce certain information concerning the commodities securities trading transactions of its customers. The applicant also seeks a declaration that the respondent's orders are invalid on the ground that subsection 231(3) of the *Income Tax Act*, which authorizes the Minister to require information or documents from any person for purposes related to the administration or enforcement of the Act, is contrary to the *Canadian Bill of Rights*. The respondent requested the information in question in order to verify compliance with the *Income Tax Act* by traders in the commodities futures market. The information was provided on a test basis to enable the Department to determine the feasibility of the project. When the Department decided to proceed with the project, and requested more specific information to enable it to identify the transactions of each customer, the applicant objected on the ground that the information was not related to "a genuine and serious inquiry into the tax liability of a specific person or persons", and therefore the Department did not have the authority to demand the information. The applicant submits that the requirements were invalid because they were not made by the Minister himself. Paragraph 221(1)(f) of the *Income Tax Act* enables the Governor in Council to make regulations authorizing a designated officer to exercise powers or perform duties of the Minister under the Act. Paragraph 900(2)(b) of the *Income Tax Regulations* delegates the Minister's functions under subsections 231(2) and (3) to the Director-Taxation in a District Office. It is alleged that the Minister's functions under section 231 cannot be delegated because it is a judicial function. The applicant also argues that the requirements are invalid since the words "Revenue Canada Taxation", a non-existent entity, appeared at the top of the requirements. The applicant also submits that the respondent acted without jurisdiction because the orders were not issued for any purpose related to the administration or enforcement of the *Income Tax Act* and because there was no genuine and serious inquiry into the tax liability of a specific person or persons. It also argues that subsection 231(3) is *ultra vires* because it contravenes subsection 92(13) of *The British North America Act, 1867*, which gives the provinces exclusive legislative jurisdiction over property and civil rights. In rebuttal, the respondent submits that the applicant failed to rebut the presumption enunciated in *Hewson v. The Ontario Power Company of Niagara Falls* (1905), 36 S.C.R. 596 that jurisdiction has not been exceeded. The applicant contends that subsection 231(3) infringes upon paragraph 1(a) of the *Canadian Bill of Rights*, which guarantees the right to enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except by due process of law, and paragraph 2(e), which prevents the construction of laws so as to deprive a person of the right to a fair hearing. Finally, subsection 231(3)

efficace dans l'exercice de ses responsabilités — Seuls les courtiers peuvent fournir les renseignements demandés — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 221(1)f, 231(3) — Règlements de l'impôt sur le revenu, DORS/73-390, modifiés par DORS/75-298, art. 900(2)b —
 a *Loi sur le ministère du Revenu national, S.R.C. 1970, chap. N-15, art. 2(1), 3(1) — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], art. 91(3), 92(13) — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III], art. 1a), 2e).*

b La requérante demande un bref de *certiorari* en vue d'annuler deux ordonnances l'enjoignant de produire certains renseignements concernant les transactions de ses clients sur le marché des obligations à terme. Elle tente en outre d'obtenir un jugement déclarant que les ordonnances de l'intimé sont nulles pour le motif que le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui habilite le Ministre à exiger de quiconque des renseignements ou documents pour les fins de l'application ou de l'exécution de la Loi, va à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits*. L'intimé a demandé les renseignements en question afin de vérifier si les négociants en denrées à terme respectaient la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les renseignements ont été fournis à titre d'essai pour permettre au Ministère de déterminer la faisabilité du projet. Lorsque celui-ci a décidé de donner suite au projet et demandé des renseignements plus spécifiques pour pouvoir identifier les transactions de chaque client, la requérante s'y est opposée pour le motif que les renseignements n'étaient pas destinés à «une enquête véritable et sérieuse sur l'assujettissement de tel ou tel contribuable à l'impôt», et que, par conséquent, le Ministère n'était pas habilité à demander les renseignements. La requérante soutient que les lettres-sommations étaient nulles parce qu'elles n'ont pas été rédigées par le Ministre lui-même. L'alinéa 221(1)f) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet au gouverneur en conseil d'établir des règlements autorisant un fonctionnaire désigné à exercer les pouvoirs ou remplir les fonctions du Ministre sous le régime de la Loi. L'alinéa 900(2)b) des *Règlements de l'impôt sur le revenu* délègue au directeur de l'impôt auprès d'un bureau de district les fonctions attribuées au Ministre par les paragraphes 231(2) et (3). On prétend que les fonctions du
 c Ministre prévues à l'article 231 ne peuvent être déléguées parce qu'il s'agit d'un pouvoir de nature judiciaire. La requérante soutient en outre que les lettres-sommations sont nulles parce que les termes «Revenu Canada Impôt», qui est une entité inexistante, apparaissaient en tête de ces lettres. Elle ajoute que l'intimé n'avait pas compétence car les ordonnances n'ont pas
 d été produites aux fins de l'application ou de l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qu'elles n'étaient pas destinées à une enquête véritable et sérieuse sur l'assujettissement de tel ou tel contribuable à l'impôt. Elle fait en outre valoir que le paragraphe 231(3) est inconstitutionnel parce qu'il contrevient au paragraphe 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, qui accorde aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer en matière de propriété et de droits civils. L'intimé lui répond qu'elle n'a pas repoussé la présomption de compétence énoncée dans l'arrêt *Hewson v. The Ontario Power Company of Niagara Falls* (1905), 36 R.C.S. 596. La requérante prétend que le paragraphe 231(3) va à l'encontre de l'alinéa 1a) de la
 e *Déclaration canadienne des droits*, qui garantit le droit de l'individu à la jouissance de ses biens et le droit de ne s'en voir

provides that the requirement shall state that the information or documents are required "within such reasonable time as may be stipulated therein". One of the requirements did not specify a date, but required that the information be provided "without delay". The applicant submits that the requirement is invalid because it did not comply with the statute.

Held, the applications are dismissed. The intention of Parliament in enacting paragraph 221(1)(f) was clearly to deal with the powers conferred and the duties imposed upon the Minister by the statute. Therefore the Governor in Council was empowered to delegate the powers in the manner provided by Regulation 900(2)(b), which is therefore *intra vires*. Although the words "Revenue Canada Taxation" appear at the top of the requirement letters, the context of the letters and all the preceding correspondence, discussions and things done leave no doubt that the letters were written by an official of the Department of National Revenue. On the question of whether the words "administration or enforcement of this Act" include the respondent's actions, subsection 91(3) of the *B.N.A. Act* gives the Parliament of Canada exclusive legislative authority with respect to "The raising of Money by any Mode or System of Taxation". The word "raising" embraces the imposing and levying of taxes as well as ascertaining taxes owed and collecting those taxes. Thus Parliament has wide powers of legislation in connection with the enforcement and administration of the *Income Tax Act*. The Minister is seeking information verifying the accuracy of income tax returns. This is clearly for purposes related to the administration or enforcement of the Act. The respondent may reasonably believe that there has been a failure to comply with provisions of the *Income Tax Act* by the applicant's clients, but cannot prove anything against a particular client without the information requested. It is the respondent's duty to try to ascertain the facts and it should not be ruled against on the ground that the respondent's action is purely speculative. The applicant's claims that the requirements are discriminatory because other securities brokers are not required to provide such information, and that they are fundamentally unfair, fail because they are not supported by the evidence. The claim that the requirements breach the rules of natural justice fails because it is too general. On the question of whether there is a serious inquiry into the tax liability of a specific person or persons, "specific person or persons" means, in the context of the statutory provisions and the very wide powers set out in subsection 231(3), "person or persons sufficiently described that they are readily identifiable". They thus apply to all persons who are in a described or identified group. In the present case the described group is all clients of the applicant who had trading transactions in the commodities securities market during the years in question. The Minister seeks to verify the returns of each customer separately, each being a specific individual, as yet unnamed, whose liability to income tax is being investigated. The requirements should not be regarded as a "fishing expedition". The requirements were therefore serious inquiries into specific tax liability. Concerning the question of whether subsection 231(3) contravenes the *B.N.A. Act*, it has already been decided that the Minister, in making his requirements, did so for the purpose of administering and enforcing the *Income Tax Act*. There is no indication

privé que par l'application régulière de la loi, et de l'alinéa 2e), qui interdit d'interpréter les lois de façon à priver une personne du droit à une audition impartiale. Enfin, le paragraphe 231(3) prévoit qu'il faut préciser dans la lettre-sommation que les renseignements ou documents peuvent être exigés «dans le délai raisonnable qui peut y être fixé». L'une d'elles ne précisait aucune date mais elle exigeait que les renseignements soient fournis «sans délai». La requérante soutient que cette lettre-sommation est nulle parce qu'elle n'est pas conforme à la loi.

Jugement: les demandes sont rejetées. En adoptant l'alinéa 221(1)f), le législateur visait manifestement les pouvoirs et fonctions que le Ministre tient de la loi. Le gouverneur en conseil était donc habilité à déléguer les pouvoirs de la façon prévue à l'alinéa 900(2)b) des Règlements et la délégation est donc valide. Même si les mots «Revenu Canada Impôt» apparaissent en tête des lettres-sommations, il ressort clairement du contexte des lettres, des échanges de correspondance et des entretiens antérieurs que ces lettres émanaient d'un fonctionnaire du ministère du Revenu national. Quant à savoir si les actes de l'intimé étaient destinés à «l'application ou à l'exécution de la présente loi», le paragraphe 91(3) de l'*A.A.N.B.* investit le Parlement du Canada du pouvoir législatif exclusif en matière de «prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation». Le mot «prélèvement» embrasse l'établissement et la levée d'impôt ainsi que les mesures prises pour déterminer quelles personnes sont assujetties à l'impôt et pour percevoir cet impôt. Le Parlement est donc investi de pouvoirs législatifs étendus en matière d'application et d'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le Ministre cherche à obtenir des renseignements qui permettent de vérifier l'exactitude des déclarations d'impôt sur le revenu, manifestement pour les fins de l'application ou de l'exécution de la Loi. L'intimé peut avoir des motifs raisonnables de croire que les clients de la requérante ne se sont pas conformés aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais il ne peut prouver quoi que ce soit contre un client donné sans les renseignements exigés. Il incombe à l'intimé d'essayer d'établir les faits et on ne peut interdire la démarche entreprise par celui-ci pour le motif qu'elle est fondée sur une hypothèse gratuite. Les prétentions de la requérante selon lesquelles les demandes de renseignements sont discriminatoires parce que les autres courtiers en valeurs mobilières ne sont pas tenus de fournir ces renseignements, et sont fondamentalement injustes sont sans fondement parce que rien dans la preuve ne permet de conclure qu'il en est ainsi. L'argument selon lequel les demandes de renseignements vont à l'encontre des règles de la justice naturelle est irrecevable parce qu'il est trop vague. Quant à savoir s'il s'agit d'une enquête sérieuse portant sur l'assujettissement d'un ou de plusieurs contribuables à l'impôt, les termes «personne ou personnes déterminées» désignent, dans le contexte des dispositions législatives et des pouvoirs très étendus que prévoit le paragraphe 231(3), «une personne ou des personnes décrites avec suffisamment de détails pour pouvoir être facilement identifiées». Ils peuvent donc s'appliquer à toutes les personnes faisant partie d'un groupe décrit ou identifié. En l'espèce, le groupe décrit est constitué de tous les clients de la requérante qui ont effectué des transactions sur le marché des bons et obligations à terme au cours des années en question. Le Ministre cherche à vérifier les déclarations de chacun des clients séparément, chacun d'eux étant considéré comme une personne déterminée, non encore nommée, dont l'assujettissement à l'im-

that the real purpose of subsection 231(3) is to interfere with provincial power over property and civil rights. Subsection 231(3) is in its pith and substance concerned with taxation and is therefore valid under subsection 91(3) of the *B.N.A. Act*. If federal legislation in its pith and substance falls under one or more of the heads of section 91, it is valid and its validity is not affected by the fact that matters under provincial legislative authority may be affected. Since subsection 231(3) has been found to be *intra vires*, the failure to rebut the presumption of jurisdiction supports such a finding. Subsection 231(3) gives to the Minister powers that are necessary to carry out his duties under the Act. As to the submission that subsection 231(3) must be construed strictly because it is a taxing statute, the rule does not apply where the meaning of legislation is clear. Subsection 231(3) authorizes the Minister, for any of the purposes described, to demand from any person any information. These words mean precisely what they say, the only limitation being that the information must be related to income. It was submitted that the Minister was not acting for the purpose of the administration or enforcement of the Act because there was no investigation under way of a specific person or persons. There is no statement of law as to how far an inquiry must have proceeded before a requirement is authorized, nor even that it must have started. The word "related" is just as applicable to an intended inquiry as to one that is already under way. The fact that the Department has sought information about transactions of and profits made by commodities securities traders for years is conclusive evidence that it is a genuine and serious matter which can certainly be designated as an inquiry. With respect to the contention that subsection 231(3) contravenes the *Canadian Bill of Rights*, all the Minister is demanding is information. The requirements do not involve infringement of anyone's right to enjoyment of property nor do they threaten that anyone may be deprived of that right. In any case, the closing words of paragraph 1(a) "except by due process of law" are conclusive to negative the claim. The present hearing is hopefully the fair hearing protected by paragraph 2(e). Although the applicant's clients, whose right to privacy in relation to their securities transactions may be affected, are not parties to the proceedings, the Court is aware of their rights. Where there is a conflict between the rights of the individual and the need of the government to be efficient in carrying out its responsibilities, a balance between the two must be struck. The need for the Department to ascertain the facts of the situation is very real due to the potential loss to the national revenue. The only practical way to obtain the information sought is by the method followed. The respondent has undertaken to keep the requested information confidential. Thus the position of the individual traders is not as serious as that of the Department, and their right to privacy must yield to the need for efficient operation of government. The *Canadian Bill of Rights* has not been breached. Finally the requirement was not invalid for failure to comply with the statutory wording regarding time within which to comply with the requirement. The purpose of the statutory provision is to ensure that the person from whom the information is required will have a reasonable time to comply. A reasonable time is not exact, but it can be ascertained for the circumstances of a particular case. The Minister must satisfy the Court that a reasonable period of time for compliance elapsed before proceedings were started. Even where a specified period is stated, the Minister might have to satisfy the Court that it is a

pôt fait l'objet d'une enquête. Les demandes de renseignements ne peuvent être assimilées à une «recherche à l'aveuglette». Elles constituaient par conséquent des enquêtes sérieuses sur des cas spécifiques d'assujettissement à l'impôt. En ce qui concerne la question de savoir si le paragraphe 231(3) contrevient à l'*A.A.N.B.*, il a déjà été décidé que les demandes de renseignements ont été faites par le Ministre aux fins d'application et d'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Rien n'indique que le paragraphe 231(3) ait pour objet véritable d'empiéter sur la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils. Le paragraphe 231(3) est, de par son caractère véritable, une disposition fiscale et il est donc valide parce qu'il s'autorise du paragraphe 91(3) de l'*A.A.N.B.* Une loi fédérale est constitutionnelle si, de par son caractère véritable, elle porte sur un ou des domaines de compétence de l'article 91, peu importe qu'elle touche aux domaines de compétence provinciale. Puisque le paragraphe 231(3) a été déclaré constitutionnel, le fait de ne pas avoir repoussé la présomption de compétence justifie une telle conclusion. Le paragraphe 231(3) confère au Ministre les pouvoirs qui lui sont nécessaires pour remplir les obligations que lui impose la Loi. En ce qui concerne l'argument selon lequel le paragraphe 231(3) doit être interprété restrictivement parce qu'il s'agit d'une loi fiscale, cette règle ne s'applique pas lorsque le sens de la loi est clair. Le paragraphe 231(3) habilite le Ministre à exiger de toute personne tout renseignement pour toute fin visée. Cette phrase dit bien ce qu'elle veut dire, sous cette seule réserve que les renseignements demandés doivent porter sur un revenu. On a prétendu que l'action du Ministre ne visait pas à l'application ou à l'exécution de la Loi parce qu'il n'y avait aucune enquête sur une ou des personnes déterminées. Aucune règle de droit ne dit à quel stade de l'enquête le Ministre peut autoriser la demande de renseignements, ni même qu'une enquête doit avoir lieu au préalable. Le mot «relative» peut s'appliquer tout aussi bien à une enquête envisagée qu'à une enquête déjà commencée. Le fait que le Ministère a demandé des renseignements sur les transactions et les bénéfices des négociants en bons et obligations à terme pendant de nombreuses années prouve qu'il s'agit là de quelque chose de véritable et de sérieux que l'on peut certainement qualifier d'enquête. En ce qui concerne l'argument selon lequel le paragraphe 231(3) va à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits*, tout ce que le Ministre demande, ce sont des renseignements. Les sommations ne portent pas atteinte au droit de qui que ce soit à la jouissance de ses biens, ni n'impliquent-elles que quelqu'un sera ou pourra être privé de ce droit. Quoi qu'il en soit, les derniers mots de l'alinéa 1a) «que par l'application régulière de la loi» suffisent à annihiler cet argument. La présente audition constitue l'audition impartiale garantie par l'alinéa 2e). Bien que les clients de la requérante, dont le droit au secret pour ce qui est de leurs transactions peut être menacé, ne soient pas parties à l'instance, la Cour a pleine conscience de leurs droits. Lorsqu'il y a conflit entre les droits de l'individu et les besoins d'un gouvernement efficace dans l'exercice de ses responsabilités, il faut faire l'équilibre entre les deux. Le Ministère a donc réellement besoin de déterminer les faits dont il s'agit en raison de la perte qu'il peut subir. La méthode suivie est le seul moyen pratique d'obtenir les renseignements. L'intimé s'est engagé à garder ces renseignements strictement confidentiels. La position de chacun des négociants n'a donc pas le même poids que celle du Ministère et le droit de ces négociants à la vie privée cède au besoin de gouvernement efficace. La *Déclaration canadienne*

reasonable time. Here, the purpose of the legislation is satisfied by the words "without delay".

des droits n'a pas été enfreinte. Enfin, la demande n'était pas nulle du fait de sa non-conformité aux dispositions de la loi concernant le délai dans lequel elle devrait être présentée. Le but de cette disposition législative est de garantir que la personne qui fait l'objet d'une demande de renseignements dispose d'un délai raisonnable pour s'y conformer. Un délai raisonnable n'est pas un délai précis mais on peut le déterminer par les faits selon chaque cas d'espèce. Le Ministre devra convaincre le tribunal qu'il n'a engagé les procédures judiciaires qu'au terme d'un délai raisonnable, accordé à la requérante pour qu'elle puisse se conformer à la demande. Même lorsqu'il s'agit d'un délai précis, il se peut que le Ministre ait à convaincre la Cour que c'est un délai raisonnable. En l'espèce, les mots «sans délai» sont conformes au but visé par la loi.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Proprietary Articles Trade Association, et al. v. Attorney-General for Canada, et al., [1931] A.C. 310; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [1937] A.C. 368; *Nykorak v. The Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331; 33 D.L.R. (2d) 373; *The Attorney General of Canada v. The Canadian Pacific Railway et al.*, [1958] S.C.R. 285.

DISTINGUISHED:

In re Solway, [1979] 2 F.C. 471; 79 DTC 5116; [1979] CTC 154 (F.C.T.D.); *In re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (Ont. C.A.); *Duma Construction Company Ltd. v. Her Majesty The Queen*, [1975] 3 W.W.R. 286; 75 DTC 5273 (Alta. D.C.); *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; *In re The Board of Commerce Act, 1919 and The Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191.

CONSIDERED:

Attorney General of Canada v. Bélanger (1962), 63 DTC 1289 (Que. Q.B.); *Granby Construction and Equipment Ltd. v. Milley* (1974), 47 D.L.R. (3d) 427; 74 DTC 6300 (B.C.S.C.); *Re Corsini and The Queen* (1979), 49 C.C.C. (2d) 208 (Ont. H.C.); *The Canadian Bank of Commerce v. The Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729; 62 DTC 1236 (S.C.C.), affirming (1961), 62 DTC 1014; 31 D.L.R. (2d) 625 (Ont. C.A.), affirming (1961), 61 DTC 1264 (Ont. H.C.); *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorney-General for the Province of Alberta et al.*, [1916] 1 A.C. 588.

REFERRED TO:

Granby Construction and Equipment Ltd. v. Milley (1974), 50 D.L.R. (3d) 115; [1975] 1 W.W.R. 730; 74 DTC 6543 (B.C.C.A.); *Hewson v. The Ontario Power Company of Niagara Falls* (1905), 36 S.C.R. 596; *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 A.C. 96; *The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1938] Ex.C.R. 177; *His Majesty The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1939] S.C.R. 322; *In the Matter of Three Bills Passed by the Legislative Assembly of Alberta At the 1937 (Third Session) Thereof, Entitled Respectively: An Act Respecting the Taxation of Banks; An Act to Amend and Consolidate the Credit of Alberta*

JURISPRUDENCE

c DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Proprietary Articles Trade Association, et al. v. Attorney-General for Canada, et al., [1931] A.C. 310; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [1937] A.C. 368; *Nykorak v. The Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331; 33 D.L.R. (2d) 373; *The Attorney General of Canada v. The Canadian Pacific Railway et al.*, [1958] R.C.S. 285.

DISTINCTION FAITE AVEC:

In re Solway, [1979] 2 C.F. 471; 79 DTC 5116; [1979] CTC 154 (C.F. 1^{re} inst.); *In re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (C.A. Ont.); *Duma Construction Company Ltd. v. Her Majesty The Queen*, [1975] 3 W.W.R. 286; 75 DTC 5273 (C. distr. Alb.); *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; *In re The Board of Commerce Act, 1919 and The Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191.

f DÉCISIONS EXAMINÉES:

Attorney General of Canada v. Bélanger (1962), 63 DTC 1289 (B.R. Qué.); *Granby Construction and Equipment Ltd. v. Milley* (1974), 47 D.L.R. (3d) 427; 74 DTC 6300 (C.S.C.-B.); *Re Corsini and The Queen* (1979), 49 C.C.C. (2d) 208 (H.C. Ont.); *The Canadian Bank of Commerce v. The Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 729; 62 DTC 1236 (C.S.C.), confirmant (1961), 62 DTC 1014; 31 D.L.R. (2d) 625 (C.A. Ont.), confirmant (1961), 61 DTC 1264 (H.C. Ont.); *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorney-General for the Province of Alberta et al.*, [1916] 1 A.C. 588.

DÉCISIONS CITÉES:

Granby Construction and Equipment Ltd. v. Milley (1974), 50 D.L.R. (3d) 115; [1975] 1 W.W.R. 730; 74 DTC 6543 (C.A.C.-B.); *Hewson v. The Ontario Power Company of Niagara Falls* (1905), 36 R.C.S. 596; *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 A.C. 96; *The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1938] R.C.É. 177; *His Majesty The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1939] R.C.S. 322; *In the Matter of Three Bills Passed by the Legislative Assembly of Alberta At the 1937 (Third Session) Thereof, Entitled Respectively: An Act Respecting the Taxation of Banks; An Act to Amend and Consolidate the Credit of Alberta*

Regulations Act; An Act to Ensure the Publication of Accurate News and Information, [1938] S.C.R. 100; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario et al.*, [1937] A.C. 355; *The Queen v. Wel Holdings Ltd. et al.* (1979), 79 D.T.C. 5081; [1979] CTC 116 (F.C.T.D.).

APPLICATIONS.

COUNSEL:

W. C. Kushneryk for applicant.
B. J. Meronek and *B. H. Hay* for respondent.

SOLICITORS:

Pitblado & Hoskin, Winnipeg, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

SMITH D.J.: The applicant and plaintiff herein has launched several proceedings in which the same issues arise. In this Court three proceedings have been begun, namely:

1. An application by way of originating notice of motion, dated May 16, 1980 and filed May 20, 1980, for an order of *certiorari* to quash a decision or order of the defendant dated May 8, 1980 and served on the same day, requiring the plaintiff to produce to officers of the Department of National Revenue:

(a) A complete listing of customer name and address, identifying each by the account number for the calendar year 1977,

(b) A complete listing of branch office locations, identifying each by the office number, for the calendar year 1977,

as used in the preparation of clients' commodity monthly statements for the Securities Division of the plaintiff.

2. An application by way of originating notice of motion, dated November 14, 1980 and filed November 20, 1980, for an order of *certiorari* to quash a similar decision or order of the defendant, dated October 8, 1980, and served on the same day, requiring the plaintiff to provide similar information to the Minister for the calendar years 1978 and 1979. The requirement went

Regulations Act; An Act to Ensure the Publication of Accurate News and Information, [1938] R.C.S. 100; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario et al.*, [1937] A.C. 355; *The Queen v. Wel Holdings Ltd. et al.* (1979), 79 D.T.C. 5081; [1979] CTC 116 (C.F. 1^{re} inst.).

DEMANDES.

AVOCATS:

W. C. Kushneryk pour la requérante.
B. J. Meronek et *B. H. Hay* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Pitblado & Hoskin, Winnipeg, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: La requérante-demanderesse a exercé plusieurs voies de recours portant sur les mêmes questions. Devant cette Cour, elle a intenté les trois procédures suivantes:

1. Par avis introductif de requête, daté du 16 mai 1980 et produit le 20 mai 1980, une demande en ordonnance de *certiorari* contre une décision ou ordonnance, datée du 8 mai 1980 et signifiée le même jour, par laquelle le défendeur a enjoint à la demanderesse de produire aux fonctionnaires du ministère du Revenu national:

a) La liste complète de ses clients avec leurs noms, adresses et numéros de compte pour l'année civile 1977,

b) Le répertoire des adresses des succursales avec le numéro de ces dernières pour l'année civile 1977,

dont le service des valeurs mobilières de la demanderesse se sert dans l'établissement des états mensuels des opérations à terme de ses clients.

2. Par avis introductif de requête, daté du 14 novembre 1980 et produit le 20 novembre 1980, une demande en ordonnance de *certiorari* contre une décision ou ordonnance semblable, datée du 8 octobre 1980 et signifiée le même jour, par laquelle le défendeur enjoignait à la demanderesse de fournir au Ministre les mêmes renseignements pour les années civiles 1978 et 1979.

further in terms, than that of May 8, 1980, by requiring, in addition to the names, addresses and account numbers of all persons on whose behalf the plaintiff carried out trading in commodities during those calendar years, and the company's office through which such trading was carried out, production of the details of all monthly transactions resulting in a net gain or loss position for each calendar year for each such person as used in the preparation of clients' commodity statements for the Securities Division.

3. An action by statement of claim issued on November 20, 1980, for declarations that the May 8, 1980, and October 8, 1980, decisions or orders of the defendant are invalid on several grounds. One of the declarations asked for is that paragraphs 231(3)(a) and (b) of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, infringe paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III]. No allegation of infringement of any provision of the *Canadian Bill of Rights* is contained in either of the originating notices of motion mentioned *supra*.

The applicant also, by originating notice of motion, dated May 16, 1980, applied for similar relief in the Manitoba Court of Queen's Bench. This motion was heard by Morse J. and on October 30, 1980 was dismissed on the ground that the Court lacked jurisdiction. On November 27, 1980, the applicant appealed this decision to the Manitoba Court of Appeal. This appeal was set down for hearing on January 6, 1981.

The application occasioned by the decision or order of May 8, 1980, no. 1 *supra*, came before me on June 2, 1980, and was adjourned *sine die*, with consent of both parties. It was again set down for hearing on December 10, 1980, as was the application occasioned by the decision or order of October 8, 1980.

At the opening of the hearing in the present application on December 10, 1980, counsel for the applicant, pursuant to a notice of motion filed on

Cette dernière décision allait plus loin que celle du 8 mai 1980, en tant qu'elle enjoignait à la demanderesse de produire non seulement les noms, adresses et numéros de compte de tous les clients pour lesquels la demanderesse a effectué des opérations à terme au cours de ces années civiles, et l'adresse des succursales de la société où ces opérations ont été effectuées, mais encore le détail de toutes les opérations mensuelles qui se sont soldées par un gain net ou une perte nette au cours de chacune de ces années civiles et pour chacun de ces clients, autant de renseignements dont se sert le service des valeurs mobilières dans l'établissement des états mensuels des opérations à terme de ses clients;

3. Par déclaration déposée le 20 novembre 1980, une action tendant à plusieurs jugements déclaratoires portant, sous divers chefs, invalidité des décisions ou ordonnances du défendeur en date du 8 mai 1980 et du 8 octobre 1980, dont un jugement déclarant que les alinéas 231(3)a) et b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63, violent les alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III]. Les deux avis introductifs de requête susmentionnés ne contiennent aucune allégation de violation des dispositions de la *Déclaration canadienne des droits*.

Par avis introductif de requête en date du 16 mai 1980, la requérante a saisi la Cour du Banc de la Reine du Manitoba des mêmes recours. Cette requête, entendue par le juge Morse le 30 octobre 1980, a été déclarée irrecevable en raison de l'incompétence de la Cour. Le 27 novembre 1980, la requérante a fait appel de cette décision devant la Cour d'appel du Manitoba. Cet appel fut inscrit au rôle pour le 6 janvier 1981.

Saisi le 2 juin 1980 de la demande visant la décision ou ordonnance du 8 mai 1980, n° 1, précitée, je l'ai ajournée *sine die*, du consentement des deux parties. Elle a été inscrite de nouveau au rôle pour le 10 décembre 1980 en même temps que la deuxième demande visant la décision ou ordonnance du 8 octobre 1980.

A l'ouverture, le 10 décembre 1980, de l'audition consacrée à la présente demande, l'avocat de la requérante a, conformément à un avis de

December 5, 1980, applied for the following orders:

1. An order consolidating for all purposes the originating notices of motion for orders of *certiorari* to quash the decisions or orders of the defendant (respondent) dated May 8, 1980 and October 8, 1980, and the statement of claim issued in this Court on November 20, 1980, for declarations that those decisions or orders are invalid.

2. An order giving directions for the method of service on all interested parties of the appropriate notice by or on behalf of the applicant, giving notice that the applicant wishes to bring in question the constitutional validity of paragraphs 231(3)(a) and (b) of the *Income Tax Act* of Canada.

3. Adjournment of the hearing to allow cross-examination on affidavits of Herman Theodore Yaeger filed November 25, 1980, in this Court, in Court Nos. T-2478-80 and T-5461-80 (the files for the two originating notices of motion).

4. An order adjourning all of the above, pending the hearing and determination of this matter by the Manitoba Court of Appeal, scheduled for January 6, 1981, including any possible appeal or appeals therefrom.

Counsel for the respondent had no objection to the two originating notices of motion and the statement of claim being consolidated. This appeared to be the sensible thing to do and I so ordered.

Counsel for the respondent also had no objection to the application for order no. 2 (*supra*). No argument concerning this point was presented on behalf of either party.

Counsel for the respondent objected strongly to any adjournment for the purpose of cross-examining Mr. Yaeger on his affidavits, stating that Mr. Yaeger was in Court and could be examined on that day or the next. After a short argument counsel for the applicant stated he would be prepared to cross-examine Mr. Yaeger that afternoon. I ordered that this cross-examination begin at 3 p.m. that day, December 10, 1980. It was commenced at that time and completed that afternoon.

requête déposé le 5 décembre 1980, demandé à la Cour de rendre les ordonnances suivantes:

1. Une ordonnance portant réunion des avis introductifs de requête en ordonnances de *certiorari* contre les décisions ou ordonnances, en date du 8 mai 1980 et du 8 octobre 1980, du défendeur (intimé), et de la déclaration déposée le 20 novembre 1980 devant cette Cour dans l'action en jugements déclaratoires portant invalidité de ces décisions ou ordonnances.

2. Une ordonnance prescrivant le mode de signification à toutes les parties intéressées de la notification, faite par la requérante, directement ou par personne interposée, de son intention de contester la constitutionnalité des alinéas 231(3)a) et b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada.

3. Une ordonnance d'ajournement de l'audition en vue du contre-interrogatoire d'Herman Theodore Yaeger au sujet de ses affidavits, versés le 25 novembre 1980 aux dossiers T-2478-80 et T-5461-80 de cette Cour (c'est-à-dire aux dossiers des deux avis introductifs de requête).

4. Une ordonnance d'ajournement de toute la procédure susmentionnée en attendant l'instruction de l'affaire et la décision de la Cour d'appel du Manitoba, qui devait entendre l'affaire le 6 janvier 1981, et en attendant l'issue de tout pourvoi éventuel contre cette décision.

L'avocat de l'intimé n'a fait aucune objection à la réunion des deux avis introductifs de requête et de la déclaration. J'ai donc ordonné la réunion des procédures qui était manifestement indiquée.

L'avocat de l'intimé n'a pas, non plus, opposé d'objection à la demande tendant à la deuxième ordonnance (ci-dessus). Les parties n'ont présenté aucun argument à ce sujet.

L'avocat de l'intimé s'est opposé avec vigueur à tout ajournement destiné au contre-interrogatoire de M. Yaeger au sujet de ses affidavits, par ce motif que ce dernier était présent à l'audience et pouvait être interrogé dans la journée ou le lendemain. Après un court débat, l'avocat de la requérante s'est déclaré prêt à contre-interroger M. Yaeger dans l'après-midi. J'ai donc ordonné que le contre-interrogatoire ait lieu à 15 h le même jour, savoir le 10 décembre 1980. Le contre-interroga-

Counsel for the respondent objected to any adjournment being granted pending the final determination of the matters being dealt with by the Manitoba Court of Appeal. A lengthy argument ensued. After considering the arguments of both counsel I came to the conclusion that the matters before me should continue, and I so ordered.

The situation which led to all the proceedings mentioned *supra* has developed over a long period.

In or about October, 1975, the respondent decided that it was necessary to check on compliance with the *Income Tax Act* by traders in the commodities futures market, and that specific and independent information as to the dealings of such traders is available only from commodities futures market brokers. The applicant is among the largest of such brokers in Canada.

At the respondent's request the applicant agreed to maintain its clients' commodities monthly statements in a machine sensitive form, commencing January 1, 1976. In February, 1977, the respondent advised the applicant that the Department wished to have the file of such statements made available to it for use in an Income Tax Compliance Project. The applicant had objections to doing so, but at the Department's request did agree to provide the Department with one month's commodities statements file to enable the Department to determine whether the information on it could be used, as desired, in the form presented. The information was to be confidential and used only for testing purposes and was given subject to the condition that other investment dealers had been requested to provide similar information.

Correspondence and discussions ensued during the following two and a quarter years. On June 28, 1979, the respondent wrote the applicant, (Exhibit "H" to the affidavit of H. T. Yaeger of November 25, 1980), stating that the Department was now in a position to process the information on the files for all of the months of 1977 (except January, for which month the file had not been retained). The letter stated:

toire a commencé à l'heure prévue et s'est terminé au cours de l'après-midi.

L'avocat de l'intimé s'est opposé à tout ajournement jusqu'à la décision finale de la Cour d'appel du Manitoba. Il s'en est suivi un long débat. Après avoir pesé les arguments présentés par les avocats des deux parties, j'ai conclu qu'il y avait lieu de poursuivre l'audition de la cause et c'est ce que j'ai ordonné.

Les faits qui ont donné lieu aux procédures ci-dessus s'étaient produits au cours d'une longue période.

Vers octobre 1975, l'intimé a décidé qu'il était nécessaire de vérifier si les négociants en denrées à terme respectaient la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Or, on ne peut obtenir des renseignements précis et impartiaux sur les opérations de ces négociants qu'auprès des courtiers de denrées à terme. La requérante est l'un de ces courtiers les plus importants au Canada.

A la demande de l'intimé, la requérante a consenti à établir, à partir du 1^{er} janvier 1976, les états mensuels des opérations à terme de ses clients sous forme assimilable par machine. En février 1977, l'intimé a demandé à la requérante de mettre à la disposition du Ministère le dossier de ces états dans le cadre de son programme de vérification de l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La requérante a refusé mais, à la demande du Ministère, a consenti à lui fournir le dossier des états des opérations à terme d'un mois, pour qu'il puisse déterminer si les renseignements contenus dans les états, sous la forme présentée, pouvaient servir aux fins prévues. Ces renseignements ont été communiqués à titre confidentiel et aux seules fins d'essai, à la condition que le Ministère ait demandé aux autres négociants en valeurs de lui communiquer des renseignements similaires.

S'ensuivent discussions et échanges de correspondance pendant deux ans et trois mois. Le 28 juin 1979, l'intimé a écrit à la requérante (pièce «H» annexée à l'affidavit en date du 25 novembre 1980 de H. T. Yaeger) pour l'informer que le Ministère était prêt à traiter les renseignements contenus dans ces dossiers pour tous les mois de 1977 (à l'exception du mois de janvier pour lequel le dossier n'a pas été retenu). La lettre porte:

—the Department will guarantee the confidentiality of the data including assurances that no direct or indirect use will be made of any information obtained from the files during the test period.

—on completion of the test period:

- (1) the Department will advise the corporation of any intent to use the information in an Income Tax compliance project and at that time, as discussed, we will serve a requirement for the information contained on these files.
- (2) the Department agrees to treat the other Canadian Commodity brokers in a similar manner by also requesting their files and using the information as required in the project.

Copies of the 1977 files (except January) were supplied and translated for the project. However, they did not contain all the needed information. On December 21, 1979, the Department wrote the applicant, (Exhibit “J” to Mr. Yaeger’s affidavit) stating that, for the next step in testing the information, the following were required:

- (1) A complete listing of office locations, identifying each by the office number.
- (2) A complete listing of customer name and address, identifying each by the account number.

On February 25, 1980, the applicant’s solicitors, Pitblado & Hoskin, replied to this letter (see Exhibit “K” to Mr. Yaeger’s affidavit), stating, in part:

It is our understanding that this information is required for a test project and is not related to a genuine and serious enquiry into the tax liability of any specific person or persons.

It appears that this exploratory project is being based on information from Richardsons alone and not from any other security house.

As solicitors for Richardsons, we have a real concern about the authority of the Department to demand this information and the right of Richardsons to provide it, except under clear statutory authority and a binding order or notice.

Richardsons have an obligation to keep confidential the business of their customers, and any voluntary breach of this obligation by Richardsons would be improper and would harm Richardsons name and competitive position if it became known.

In our opinion, neither Section 231(3) or any other section of the Income Tax Act authorizes the Department to request the information concerned unless it is related to “a genuine and serious enquiry into the tax liability of a specific person or persons”.

[TRADUCTION]—le Ministère respectera le caractère confidentiel de ces renseignements, et garantit qu’il ne sera fait aucun usage direct ou indirect des renseignements tirés des dossiers au cours de la période d’essai.

—à la fin de notre période d’essai:

- a* (1) le Ministère préviendra la société, le cas échéant, de son intention d’utiliser ces renseignements dans le cadre du programme de vérification de l’observation de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, auquel cas nous vous signifierons comme convenu la demande de production des renseignements contenus dans ces dossiers.
- b* (2) le Ministère s’engage à faire de même avec les autres courtiers canadiens en denrées à terme, en leur demandant de produire leurs dossiers et en utilisant les renseignements obtenus dans le cadre du programme.

c La requérante a fourni (sauf pour le mois de janvier) un exemplaire des dossiers de 1977 qui ont été traduits pour servir dans le programme. Ces dossiers ne contenaient cependant pas tous les renseignements requis. Le 21 décembre 1979, le Ministère écrit à la requérante (pièce «J» annexée à l’affidavit de M. Yaeger) pour l’informer qu’à l’étape suivante du programme, le Ministère a besoin de ce qui suit:

- e* [TRADUCTION] (1) Le répertoire complet des bureaux avec leurs adresse et numéro de bureau.
- (2) La liste complète des clients avec leurs noms, adresses et numéros de compte.

f Le 25 février 1980, les procureurs de la requérante, Pitblado & Hoskin, ont répondu à cette lettre notamment en ces termes (voir la pièce «K» annexée à l’affidavit de M. Yaeger):

[TRADUCTION] Il était entendu que ces renseignements sont destinés à un essai, et non à une enquête véritable et sérieuse sur l’assujettissement de tel ou tel contribuable à l’impôt.

g Il appert que cet essai préliminaire est fondé sur les renseignements obtenus de Richardsons uniquement, et non sur des renseignements obtenus de toute autre maison de courtage.

h En notre qualité de procureurs de Richardsons, nous nous demandons si le Ministère est habilité à réclamer ces renseignements et si Richardsons a le droit de les fournir, en l’absence d’une disposition légale expresse et d’une ordonnance ou sommation exécutoire.

i Richardsons est tenue au secret professionnel à l’égard des affaires de ses clients. Toute indiscretion volontaire de Richardsons serait répréhensible et porterait atteinte, si elle venait à être connue, à sa réputation et à sa position sur le marché.

j A notre avis, ni l’article 231(3), ni aucun autre article de la Loi de l’impôt sur le revenu, n’habilite le Ministère à exiger les renseignements dont s’agit, à moins qu’ils ne soient destinés à «une enquête véritable et sérieuse portant sur l’assujettissement de tel ou tel contribuable à l’impôt».

The preceding words in quote are taken from the case of the Canadian Bank of Commerce vs Attorney General of Canada, Supreme Court of Canada June 25, 1962, 62 DTC 1236 at page 1238.

These two letters, of December 21, 1979, and February 25, 1980, indicate clearly the differing positions of the parties. On the one hand, each of the monthly statements which had been provided to the respondent contained the numbers of the accounts for which transactions had been completed in that month, the number of the office which had handled the transaction, and the amount gained or lost by the client as a result of the transaction, but did not give the name or address of the client, or the location of the office. The amounts of gain or loss shown on the statements were of no assistance in the Income Tax Compliance Project unless they could be identified with the specific clients for whom the transactions had been made.

On the other hand the applicant was concerned that providing the names and addresses of the clients for whom the transactions had been made constituted a breach of the duty of confidentiality owed to those clients, and also that the practical effect of providing this information, if it became known, would be seriously detrimental to the applicant's name and competitive position. The parties had a further important difference in their view of the law. The respondent has, throughout the whole period, maintained that the Department has full legal right and power to require the applicant to provide all the information asked, but the applicant has been equally strong in maintaining that the respondent has no such right or power.

No progress was made toward solving the differences between the parties. On May 8, 1980, by formal decision or order, the respondent required the applicant to provide the information in question, for the year 1977, and the applicant launched the originating notice of motion, dated May 16, 1980, which was filed on May 20, 1980. As stated earlier, this matter was adjourned *sine die* on June 2, 1980. Subsequently, the respondent, by formal decision or order, dated October 8, 1980, required the applicant to provide similar information for the years 1978 and 1979, and the applicant launched the second originating notice of motion. The applicant also, on November 20, 1980, issued a state-

Les mots entre guillemets du paragraphe précédent sont tirés de l'arrêt Canadian Bank of Commerce vs Attorney General of Canada, en date du 25 juin 1962, de la Cour suprême du Canada, 62 DTC 1236 à la page 1238.

^a Ces deux lettres, en date du 21 décembre 1979 et du 25 février 1980, font clairement ressortir les vues opposées des parties. D'une part, chacun des états mensuels fournis à l'intimé contient les numéros de compte pour lesquels des transactions ^b ont été effectuées durant le mois, le numéro du bureau qui a effectué la transaction et le montant du bénéfice ou de la perte du client à la suite de la transaction, mais n'indique ni le nom, ni l'adresse du client, ni l'adresse du bureau. Les bénéfices et ^c pertes qui figurent sur ces états ne servent à rien au programme de vérification de l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, si l'on ne peut les rattacher aux clients pour lesquels ces opérations ^d ont été effectuées.

D'autre part, la requérante craint que la divulgation des noms et adresses de ses clients, pour lesquels les opérations ont été effectuées, ne constitue ^e une violation du secret professionnel auquel elle est tenue envers ces clients et que, si ce manquement venait à être connu, il ne porte sérieusement préjudice à sa réputation et à sa position sur le marché. Les parties s'opposent ^f encore l'une à l'autre par leur interprétation respective de la loi. L'intimé a toujours soutenu que le Ministère était pleinement habilité à exiger de la requérante qu'elle fournisse tous les renseignements demandés, alors que celle-ci a soutenu avec ^g tout autant de conviction que l'intimé ne l'était nullement.

Les parties n'arrivaient pas à régler leur différend. Le 8 mai 1980, l'intimé a, par décision ou ^h ordonnance formelle, enjoint à la requérante de lui fournir les renseignements dont s'agit pour l'année 1977. La requérante réplique en déposant, le 20 mai 1980, l'avis introductif de requête, en date du ⁱ 16 mai 1980. Comme indiqué plus haut, cette demande fut ajournée *sine die* le 2 juin 1980. Par la suite, l'intimé, par décision ou ordonnance formelle en date du 8 octobre 1980, a enjoint à la requérante de fournir des renseignements similaires ^j pour les années 1978 et 1979, et la requérante a déposé le deuxième avis introductif de requête. La requérante a également saisi cette Cour par

ment of claim in an action in this Court, claiming the same relief as was asked for in the two notices of motion. Further, the applicant filed a notice, dated December 9, 1980, that in the action or proceeding it would bring in question the constitutional validity of paragraphs 231(3)(a) and (b) of the *Income Tax Act* of Canada.

Subsection (3) of section 231 of the *Income Tax Act* reads as follows:

231. ...

(3) The Minister may, for any purposes related to the administration or enforcement of this Act, by registered letter or by a demand served personally, require from any person

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

(b) production, or production on oath, of any books, letters, accounts, invoices, statements (financial or otherwise) or other documents,

within such reasonable time as may be stipulated therein.

While the requirement order of May 8, 1980 states that it is made pursuant to paragraph 231(3)(b) of the *Income Tax Act* and that of October 8, 1980, indicates that it is made under paragraph 231(3)(a) of that Act, it is clear that the validity of the whole of subsection (3) is being called in question by the applicant (plaintiff).

The grounds on which the validity of the decisions or orders of May 8, 1980 and October 8, 1980 is called in question are set out in almost identical terms in the two originating notices of motion in this Court, as follows:

1. That the Respondent acted without jurisdiction and in excess of its jurisdiction in issuing the Decision or Order referred to herein.

2. That the said Decision or Order:

- (a) is not issued for any purpose related to the administration or enforcement of the *Income Tax Act*;
- (b) is purely speculative in nature;
- (c) is discriminatory;
- (d) is fundamentally unfair;
- (e) is contrary to the rules of natural justice;
- (f) is not a genuine and serious inquiry into any specific tax liability.

3. That paragraph 231 (3) of the *Income Tax Act* which purports to authorize the making of such a Decision or Order contravenes the provisions of Section 92 (13) of the *British North America Act 1867* as amended and is not within the legislative competence of Parliament under Section 91 or otherwise of the said Act.

déclaration, déposée le 20 novembre 1980, par laquelle elle conclut aux mêmes remèdes que par les deux avis de requête. De plus, la requérante a produit un avis en date du 9 décembre 1980, pour annoncer son intention de contester, au cours de l'action ou de la procédure, la constitutionnalité des alinéas 231(3)a) et b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada.

Le paragraphe (3) de l'article 231 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* porte:

231. ...

(3) Pour toute fin relative à l'application ou à l'exécution de la présente loi, le Ministre peut, par lettre recommandée ou par demande signifiée à personne exiger de toute personne

a) tout renseignement ou tout renseignement supplémentaire, y compris une déclaration de revenu ou une déclaration supplémentaire, ou

b) la production ou la production sous serment de livres, lettres, comptes, factures, états (financiers ou autres) ou autres documents,

dans le délai raisonnable qui peut y être fixé.

La requérante (demanderesse) conteste la constitutionnalité de l'ensemble du paragraphe (3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, alors que l'ordonnance-somation du 8 mai 1980 était fondée sur l'alinéa 231(3)b) de cette Loi, et celle du 8 octobre 1980, fondée sur l'alinéa 231(3)a) de cette même Loi.

Les motifs de contestation des décisions ou ordonnances du 8 mai 1980 et du 8 octobre 1980, sont énoncés de manière presque identique dans les deux avis introductifs de requête déposés devant la Cour, comme suit:

[TRADUCTION] 1. L'intimé n'avait pas compétence ou excédait sa compétence lorsqu'il rendait la décision ou ordonnance dont s'agit.

2. Ladite décision ou ordonnance:

- a) n'a rien à voir avec l'application ou l'exécution de la Loi de l'impôt sur le revenu;
- b) est fondée sur une hypothèse gratuite;
- c) est discriminatoire;
- d) est fondamentalement injuste;
- e) va à l'encontre des règles de justice naturelle;
- f) ne se rapporte pas à une enquête véritable et sérieuse sur l'assujettissement d'un contribuable à l'impôt.

3. S'il autorise pareille décision ou ordonnance, le paragraphe 231(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu va à l'encontre des dispositions du paragraphe 92(13) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, modifié, et échappe à la compétence législative du Parlement, que ce soit au regard de l'article 91 ou de tout autre article de cet Acte.

4. Such further and other grounds as counsel may advise and this Honourable Court may permit.

Paragraph 1 of these grounds is simply a general allegation of lack or excess of jurisdiction. Many of the detailed grounds alleged in support of it are contained in the six short subparagraphs lettered (a) to (f) inclusive of paragraph 2, and in paragraph 3. However, some of the grounds are not contained in any of those subparagraphs or paragraph 3.

Counsel raised a question about the validity of the making of the decisions or orders requiring the information that was being demanded. These decisions or orders were not made by the Minister himself, but by Mr. Stubel, Director-Taxation, Winnipeg office. Paragraph 221(1)(f) of the *Income Tax Act* provides:

221. (1) The Governor in Council may make regulations

(f) authorizing a designated officer or class of officers to exercise powers or perform duties of the Minister under this Act,

Paragraph 900(2)(b) of the *Income Tax Regulations*, SOR/73-390, as amended by SOR/75-298, enacted by Order in Council provides, in part:

900. . . .

(2) An official holding a position of Director-Taxation in a District Office of the Department of National Revenue, Taxation, may exercise the powers and perform the duties of the Minister under

(b) subsections . . . 231(2) and (3) of the Act,

Counsel submitted that the Minister did not have the power to delegate the function of making decisions or orders under subsections 231(2) and (3) of the Act, because in making such decisions or orders he was acting judicially and a judicial function, as distinct from an administrative one, cannot be delegated. He relied on three cases, which cases should be considered.

The earliest of these cases is *Granby Construction and Equipment Ltd. v. Milley* (1974), 47 D.L.R. (3d) 427; 74 DTC 6300 (B.C.S.C.). In that case documents in a man's residence in Vancouver and in safety deposit boxes in his name in a bank in Prince Rupert were seized. The seizure was made under subsection 231(4) of the *Income Tax Act*, which provides that a search and seizure may,

4. Tout autre motif que les avocats peuvent soulever avec la permission de la Cour.

Le premier paragraphe de ces motifs constitue une allégation générale d'incompétence ou d'excès de compétence. De nombreux facteurs, invoqués à l'appui de cette allégation, se retrouvent dans les six alinéas a) à f) inclusivement du deuxième paragraphe et dans le troisième paragraphe. D'autres facteurs n'y sont cependant pas consignés.

L'avocat conteste la validité des décisions ou ordonnances portant communication des renseignements demandés. Ces décisions ou ordonnances n'ont pas été rendues par le Ministre lui-même, mais par M. Stubel, directeur de l'Impôt au bureau de Winnipeg. L'alinéa 221(1)(f) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* porte:

221. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

f) autorisant un fonctionnaire désigné ou une catégorie désignée de fonctionnaires à exercer les pouvoirs ou remplir les fonctions du Ministre sous le régime de la présente loi,

L'alinéa 900(2)(b) des *Règlements de l'impôt sur le revenu*, DORS/73-390, modifié par DORS/75-298, pris par voie de décret, porte notamment:

900. . . .

(2) Un fonctionnaire qui occupe le poste de Directeur de l'Impôt auprès d'un bureau de district du Ministère du Revenu national, Impôt, peut exercer les pouvoirs et remplir les fonctions que la Loi attribue au Ministre en vertu:

b) les paragraphes . . . 231(2) et (3) de la Loi,

L'avocat soutient que le Ministre ne peut pas déléguer le pouvoir de rendre des décisions ou ordonnances visées aux paragraphes 231(2) et (3) de la Loi, car il s'agit là d'un pouvoir de nature judiciaire qui, à l'opposé d'un pouvoir administratif, ne peut être délégué. Cet avocat cite trois précédents, qu'il y a lieu d'étudier.

Le plus ancien de ces précédents est l'affaire *Granby Construction and Equipment Ltd. v. Milley* (1974), 47 D.L.R. (3d) 427; 74 DTC 6300 (C.S.C.-B.). Dans cette affaire, le Ministre avait fait saisir des documents gardés chez un contribuable de Vancouver et dans des coffrets de sûreté tenus à son nom, dans une banque de Prince Rupert. La saisie était fondée sur le paragraphe

with the approval of a County Court Judge, be authorized when the Minister has reasonable and probable grounds to believe that a violation of the Act has been committed. The authorization had been signed by the Director of the Special Investigations Division, and approved by a County Court Judge. In an action of replevin of the documents seized, it was held by the Trial Court Judge that the motion for replevin was entitled to succeed and that the authorization was invalid, because subsection 231(4) conferred on the Minister a judicial function that could not be delegated without express statutory words. Paragraph 221(1)(f), permitting delegation of "powers and duties" could not be construed to extend to a judicial function. Bouck J. said, beginning near the bottom of page 435 of the D.L.R. report:

The opening words of S. 231 (4) [of the *Income Tax Act*, 1972]—"When the Minister has reasonable and probable grounds to believe"—illustrate that Parliament intended the Minister to be satisfied on reasonable and probable grounds that a violation of the Act or a Regulation has been or is likely to be committed. Such a requirement was not contained in the earlier statute where Parliament described the acts of the Minister as being "for any purpose related to the *administration or enforcement* of this Act."

He went on to say:

The new section contemplates the Minister taking a more active role, if not the sole leading role, in any decision made to invoke the provisions of S. 231 (4), and changes the status of the Minister from being involved in the implementation of a mere ministerial act to that of applying a judicial discretion vested in him by Parliament.

At page 439 he said:

The authority to delegate as set out in S. 221 (1) (f) describes "powers" and "duties" but makes no express mention of the Minister's judicial function. The rule of statutory interpretation I must apply states that a judicial function cannot be delegated except by express words contained in the statute.

He held the authorization for search and seizure to be invalid. The decision was appealed to the British Columbia Court of Appeal, whose decision is reported in (1974), 50 D.L.R. (3d) 115; [1975] 1 W.W.R. 730; 74 DTC 6543 (B.C.C.A.). The Court of Appeal reversed the judgment of Bouck J. McFarlane J.A., delivering the judgment of the Court, said, at page 120 of the D.L.R. report:

231(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ce texte prévoit que si le Ministre a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi a été commise, il peut, avec l'agrément d'un juge d'une cour de comté, autoriser une perquisition et une saisie. L'autorisation a été signée par le directeur des Enquêtes spéciales et approuvée par un juge d'une cour de comté. Saisi de l'action en restitution des documents saisis, le juge de première instance a accueilli la requête en mainlevée de saisie et jugé invalide l'autorisation par ce motif que le paragraphe 231(4) investit le Ministre d'un pouvoir de nature judiciaire qui ne peut être délégué sans autorisation expresse de la loi. On ne peut interpréter l'alinéa 221(1)f), qui prévoit la délégation de «pouvoirs et fonctions», de façon à l'étendre à un pouvoir de nature judiciaire. Le juge Bouck s'est prononcé en ces termes, vers la fin de la page 435 du recueil des D.L.R.:

[TRADUCTION] La première phrase du paragraphe 231(4) [de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1972], «Lorsque le Ministre a des motifs raisonnables pour croire», indique la volonté du législateur de prévoir que le *Ministre* doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi ou à un règlement a été ou sera probablement commise. Cette exigence ne figurait pas dans l'ancienne loi par laquelle le législateur habilitait le Ministre à agir «pour toute fin ayant trait à l'application ou à l'exécution de la présente loi».

Et d'ajouter:

[TRADUCTION] Le nouveau paragraphe prévoit un rôle plus actif, sinon exclusivement principal, pour le Ministre lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'invoquer le paragraphe 231(4). Celui-ci modifie le statut du Ministre et, de simple décision ministérielle, son acte est devenu l'exercice d'un pouvoir judiciaire discrétionnaire que lui confie le législateur.

A la page 439:

[TRADUCTION] Le pouvoir de délégation visé à l'alinéa 221(1)f) a pour objet des «pouvoirs» et «fonctions», mais ne porte pas expressément sur la fonction judiciaire du Ministre. Je dois donc appliquer la règle d'interprétation des lois selon laquelle on ne peut déléguer un pouvoir de nature judiciaire sans autorisation formelle de la loi.

Il a donc annulé l'autorisation de perquisition et de saisie. Cette décision a été portée en appel devant la Cour d'appel de Colombie-Britannique, dont l'arrêt est rapporté à (1974), 50 D.L.R. (3d) 115; [1975] 1 W.W.R. 730; 74 DTC 6543 (C.A.C.-B.). La Cour d'appel a infirmé la décision du juge Bouck. Le juge McFarlane, rendant le jugement de la Cour d'appel, s'est prononcé en ces termes à la page 120 du recueil des D.L.R.:

Recognizing as I do that the exercise of the powers conferred by S. 231 (4) may involve serious interference with rights of property and privacy, I am of the opinion that the intention of Parliament is clearly stated in S. 221 (1) (f).

In my opinion, the powers and duties of the Minister intended to be dealt with are the powers conferred and the duties imposed on him by the statute, including the powers and duties described in S. 231 (4). This meaning being plain, it is idle, in my opinion, to attempt to attach adjectives such as administrative, legislative, judicial or *quasi-judicial* to those powers and duties. I think, therefore, that S. 221 (1) (f) empowered the Governor in Council to delegate the exercise of the powers conferred and the performance of the duties imposed on the Minister by S. 231 (4) to the Director in the manner provided by Regulation 900 (5) which I therefore find to be *intra vires*.

The same reasoning applies to delegation of the powers conferred on the Minister by subsection 231(3), which in my opinion is also *intra vires*.

The second case, chronologically, is: *Re Corsini and The Queen* (1979), 49 C.C.C. (2d) 208 (Ont. H.C.), a decision of Cory J. in the Supreme Court of Ontario. It is also a search and seize case. It was concerned, *inter alia* with what was submitted to be an error on the face of the record, that the authorization applied to an entity that did not exist. At the top left hand corner of the application and authorization there were the words "Revenue Canada Taxation" and below those words were the words "Deputy Minister". The submission was that there is no such entity as Revenue Canada Taxation.

Subsection 2(1) of the *Department of National Revenue Act*, R.S.C. 1970, c. N-15, provides:

2. (1) There shall be a department of the Government of Canada called the Department of National Revenue over which the Minister of National Revenue appointed by commission under the Great Seal shall preside.

Subsection 3(1) makes similar provision for two officers to be designated respectively as "the Deputy Minister of National Revenue for Taxation" and "the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise."

It was argued that since "Revenue Canada" does not exist, it cannot have a Deputy Minister, and as a result the authorization on its face is invalid. At page 215 Cory J. said:

[TRADUCTION] Tout en admettant que l'exercice des pouvoirs conférés par le paragraphe 231(4) peut représenter une grave atteinte au droit de propriété et au droit à la vie privée, je dois dire que la volonté du législateur est clairement énoncée à l'alinéa 221(1)f).

^a A mon avis, les pouvoirs et fonctions du Ministre sont ceux qu'il tient de la loi, dont les pouvoirs et fonctions visés au paragraphe 231(4). Puisque le sens est clair, j'estime qu'il est futile de donner à ces pouvoirs et fonctions des qualificatifs comme administratif, législatif, judiciaire ou *quasi judiciaire*. Je conclus donc que l'alinéa 221(1)f habilite le gouverneur en conseil à déléguer au directeur, conformément au paragraphe 900(5) des Règlements, les pouvoirs et fonctions prévus par le paragraphe 231(4) pour le Ministre, et je tiens cette délégation de pouvoirs pour valide.

^c Le même raisonnement s'applique à la délégation des pouvoirs que le Ministre tient du paragraphe 231(3), laquelle délégation est, à mon avis, également valide.

^d Le deuxième précédent cité est, par ordre chronologique, le jugement *Re Corsini and The Queen* (1979), 49 C.C.C. (2d) 208 (H.C. Ont.), rendu par le juge Cory de la Cour suprême de l'Ontario. Il s'agit également d'une affaire de perquisition et de saisie. Il fallait déterminer s'il y avait, entre autres, erreur ressortant du dossier par ce motif que l'autorisation avait été accordée à un organisme inexistant. Dans le coin supérieur gauche de la formule de demande et d'autorisation, figuraient les mots «Revenu Canada Impôt» et en-dessous, les mots «Sous-ministre». Le contribuable soutenait qu'il n'existait aucun organisme appelé Revenu Canada Impôt.

^g Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur le ministère du Revenu national*, S.R.C. 1970, c. N-15, porte:

2. (1) Est établi un ministère du gouvernement du Canada, appelé ministère du Revenu national, auquel préside le ministre du Revenu national nommé par commission sous le grand sceau.

ⁱ Le paragraphe 3(1) prévoit de même la nomination de deux fonctionnaires, savoir le «sous-ministre du Revenu national pour l'impôt» et le «sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise».

^j Le contribuable soutenait que «Revenu Canada» n'existait pas et, de ce fait, ne saurait avoir de sous-ministre, et que, par suite, l'autorisation était manifestement invalide. Le juge Cory s'est prononcé en ces termes à la page 215:

The argument is a strong and cogent one. The applicable principle that a man's home is his castle has often been repeated. The right to enter, inspect, search and seize should be restricted to the terms of the enactment providing for such entrance, search and seizure.

The learned Judge then referred to two judgments of Cattanach J. in the Federal Court of Canada, Trial Division, that had been cited to him in support of the foregoing argument. The first is: *In re Solway*, [1979] 2 F.C. 471; 79 DTC 5116; [1979] CTC 154 (F.C.T.D.). In that case the Court was considering the affidavit of a man made in support of an application to have Solway attend as a judgment debtor. Cattanach J., after setting out subsection 2(1) of the *Department of National Revenue Act*, stated in part, at pages 472-473 [Federal Court Reports]:

Therefore, Parliament in enacting section 2(1) (*supra*) as it did named this particular department of the Government of Canada the "Department of National Revenue". That being so the Department cannot be called by any other name such as "Revenue Canada, Taxation" unless such a change in name is authorized by Parliament by the enactment of an appropriate statute. This Parliament has not done. Accordingly the name of a department as is prescribed by a statute of the Parliament of Canada cannot be changed by any executive or administrative action as must have been the case in this instance, nor at the whim of some individual.

If the affiant, as he swears he is, is an employee of the Revenue Canada, Taxation, he would not be an employee of the Department of National Revenue and if he is not an employee of that Department then he is not entitled to have access to the information with respect to which he purports to swear.

The second case is: *The Queen v. Wel Holdings Ltd. et al.* (1979), 79 DTC 5081; [1979] CTC 116 (F.C.T.D.). It was to the same effect.

On the facts of the case before him Cory J. did not uphold the foregoing argument. He found that the officer who made the application, Mr. Bradshaw, was described by his proper official title (Assistant Director General Compliance for Special Investigations of the Department of National Revenue) in two places in the application. He did say, however:

I hasten to add that if the proper description of Mr. Bradshaw were not so clearly set out in the application, I would not have come to this conclusion.

[TRADUCTION] Voilà un argument solide et convaincant. On ne saurait trop répéter le principe applicable selon lequel charbonnier est maître dans sa maison. Le droit d'entrer, d'inspecter, de perquisitionner et de saisir doit être restrictivement défini par les termes de la loi qui autorise cette entrée, perquisition ou saisie.

Le distingué juge cite ensuite deux décisions du juge Cattanach, de la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada, que le contribuable a invoquées à l'appui de l'argument ci-dessus. Dans la première affaire, *In re Solway*, [1979] 2 C.F. 471; 79 DTC 5116; [1979] CTC 154 (C.F. 1^{re} inst.), la Cour avait à se prononcer sur un affidavit, produit à l'appui d'une demande en ordonnance enjoignant à Solway de comparaître en qualité de débiteur confirmé par jugement. Après avoir analysé le paragraphe 2(1) de la *Loi sur le ministère du Revenu national*, le juge Cattanach s'est prononcé en ces termes aux pages 472 et 473 [Recueil des arrêts de la Cour fédérale]:

Donc, en décrétant l'article 2(1) (précité) en ces termes, le Parlement a nommé ce ministère du Gouvernement du Canada le «ministère du Revenu national». Cela étant, on ne peut appeler ce ministère par un autre nom, tel que «Revenu Canada, Impôt», à moins que pareil changement de nom ne soit autorisé par l'adoption d'une disposition législative appropriée par le Parlement, ce qu'il n'a pas fait. De plus, aucun acte exécutif ou administratif, ce qui a dû être le cas ici, et encore moins un acte donnant suite au caprice d'un particulier, ne peut changer le nom d'un ministère prescrit par une loi du Parlement du Canada.

Si le signataire de l'affidavit est un employé de Revenu Canada, Impôt, comme il l'affirme sous serment, il n'est donc pas un employé du ministère du Revenu national et s'il n'est pas un employé de ce ministère, il n'a pas accès aux renseignements qu'il dit connaître dans son affidavit.

La deuxième affaire, *The Queen v. Wel Holdings Ltd. et al.* (1979), 79 DTC 5081; [1979] CTC 116 (C.F. 1^{re} inst.), a été jugée de la même manière.

A la lumière des faits de la cause, le juge Cory n'a pas retenu l'argument ci-dessus, mais a conclu que le fonctionnaire qui avait rempli la demande, M. Bradshaw, était désigné à deux reprises dans la demande par son titre officiel exact, savoir celui de directeur général adjoint de l'observation pour les enquêtes spéciales du ministère du Revenu national. Il a cependant ajouté:

[TRADUCTION] Je m'empresse d'ajouter que ma décision serait différente si la demande n'énonçait pas aussi clairement le titre exact de M. Bradshaw.

In the present case the facts are to some extent similar to those in the *Corsini* case except for the important difference that it is not a search and seizure case, but merely a demand for information. It thus falls under subsection 231(3) of the *Income Tax Act*, not subsection 231(4). The only documents before me that are related to the *Corsini* situation are the two requirement letters of May 8, 1980 and October 8, 1980. Both of these documents have at the top left corner the following printed words, English and French:

Revenue Canada
Taxation

Revenu Canada
Impôt

The letter of May 8, 1980, has, below the signature of Mr. Stubel, his proper official title, *viz.*: Director-Taxation, Department of National Revenue. That of October 8, 1980, has, below his signature the words: Director-Taxation, Winnipeg District Office. On this document there is no mention of the Department of National Revenue, but in the first paragraph there are the words: "... you are aware that the Minister of National Revenue wishes to obtain from you a listing of your clients for whom it is part of your business to engage in commodity transactions." In the context of the letter and all the preceding correspondence, discussions and things done there can be no doubt that the letter was written by the Director of Taxation, Winnipeg District Office of the Department of National Revenue. There is no affidavit and no one is swearing, as Mr. Justice Cattanach said was the case in *In re Solway*, that he is an employee of Revenue Canada Taxation.

In my view this highly technical argument cannot succeed in the present case.

The third case referred to by counsel for the applicant is *In re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (Ont. C.A.), a decision of the Ontario Court of Appeal. Like the two already discussed, it is an entry and search case. In such cases, as we have seen, subsection 231(4) requires that the Minister must have reasonable and probable grounds to believe that a violation of the Act or of a regulation has been committed or is likely to be committed and that his proposed action must have the approval of a judge before he can authorize entry, search and

En l'espèce, les faits se rapprochent dans une certaine mesure des faits de la cause *Corsini*, à cette exception près qu'il s'agit d'une simple demande de renseignements et non d'une affaire de perquisition et de saisie. C'est donc le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui s'applique en l'espèce, et non le paragraphe 231(4). Les seuls documents produits qui rappellent l'affaire *Corsini* sont les deux lettres-sommations en date du 8 mai 1980 et du 8 octobre 1980. Ces deux documents portent, dans leur coin supérieur gauche, les mots suivants, imprimés en anglais et en français:

Revenue Canada
Taxation

Revenu Canada
Impôt

La lettre du 8 mai 1980 porte, sous la signature de M. Stubel, son titre officiel exact, à savoir directeur de l'Impôt au ministère du Revenu national. La lettre du 8 octobre 1980 porte, quant à elle, sous sa signature, les mots: directeur de l'Impôt, bureau de district de Winnipeg. Ce document ne mentionne nulle part le ministère du Revenu national, mais on peut y lire au premier paragraphe: [TRADUCTION] «... comme vous le savez, le ministre du Revenu national désire obtenir de vous la liste des clients pour lesquels vous effectuez des transactions en votre qualité de courtier en denrées». Il ressort du contexte de cette lettre, des échanges de correspondance et des entretiens antérieurs, qu'elle émanait du directeur de l'Impôt du bureau de district de Winnipeg du ministère du Revenu national. Aucun affidavit n'a été produit et personne n'affirme sous serment, ainsi que le rapporte le juge Cattanach dans *In re Solway*, qu'il est au service de Revenu Canada, Impôt.

Je ne peux donc accueillir cet argument très spécieux.

Le troisième précédent, cité par l'avocat de la requérante, est la décision *In re M.N.R. v. Paroian, Courey, Cohen & Houston* (1980), 80 DTC 6077 (C.A. Ont.), de la Cour d'appel de l'Ontario. Il s'agit là aussi d'une affaire d'entrée et de perquisition, comme dans les deux affaires précédentes. Comme indiqué plus haut, le paragraphe 231(4) requiert en pareils cas que le Ministre ait des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi ou à un règlement a été ou sera probablement commise. Par ailleurs, le Ministre ne peut autoriser une entrée, une perquisition et une saisie,

seizure. In cases under subsection 231(3) neither of these requirements exist, no doubt because such cases do not involve invasion of private property. All that is required is that the demand for information be made "for any purposes related to the administration or enforcement of this Act".

In my view, the views expressed by Morden J.A. in delivering the judgment of the Court in the *Paroian* case, cogent as they were to the kind of case he was dealing with, are not relevant to the issues in the case presently before me.

Counsel did refer to one case where subsection 231(3) was applicable. The case is *Duma Construction Company Ltd. v. Her Majesty The Queen*, [1975] 3 W.W.R. 286; 75 DTC 5273 (Alta. D.C.). In that case the requirement made by the Director of Taxation at Edmonton was that the appellant produce certain documents (paragraph 231(3)(b)) by forwarding them to the District Taxation Office at Edmonton. The District Court Judge (R. H. Belzil) held that the power to order production did not extend to requiring the documents to be sent somewhere. This would mean parting with the documents without any safeguard for their return.

In the present case the requirements do not demand that any documents in the possession of the applicant be forwarded anywhere. They ask only for information to be derived from documents and for lists of customers and branch offices. In my view this case does not assist the applicant.

In his argument supporting the constitutional validity of subsection 231(3) of the *Income Tax Act*, counsel for the respondent referred to several cases. The first was: *Hewson v. The Ontario Power Company of Niagara Falls* (1905), 36 S.C.R. 596. This case was cited as authority for the rule that, in construing an Act of the Parliament of Canada, there is a presumption in law that the jurisdiction has not been exceeded. Taschereau C.J. began his reasons for judgment, by stating that the first ground upon which the appellant attempted to support his case is that the Dominion Act incorporating the respondent company, 50 & 51 Vict.,

sans recevoir d'abord l'agrément d'un juge. Le cas relevant du paragraphe 231(3) ne sont soumis à aucun de ces impératifs, sans doute parce qu'ils ne comportent pas une violation du droit de propriété privée. La seule condition prévue par le paragraphe 231(3) est que la demande de renseignements soit faite «pour toute fin relative à l'application ou à l'exécution de la présente loi».

Tout valable qu'il soit à l'égard des causes comme celle dont il était saisi, j'estime que le raisonnement tenu par le juge Morden, qui a rendu la décision de la Cour d'appel dans *Paroian*, n'a pas d'application en l'espèce.

L'avocat a, en fait, cité une affaire qui relève du paragraphe 231(3), l'affaire *Duma Construction Company Ltd. v. Her Majesty The Queen*, [1975] 3 W.W.R. 286; 75 DTC 5273 (C. distr. Alb.). Le directeur de l'Impôt à Edmonton avait demandé à l'appelante, conformément à l'alinéa 231(3)b), de produire certains documents en les envoyant au bureau de district de l'impôt d'Edmonton. Le juge R. H. Belzil de la Cour de district a jugé que le pouvoir d'ordonner la production de documents ne comporte pas le pouvoir d'exiger qu'ils soient envoyés à un endroit donné, auquel cas l'intéressé aurait à se séparer des documents sans aucune garantie de récupération.

En l'espèce, les deux lettres-sommations ne demandent pas que la requérante envoie quelque part des documents en sa possession. Elles ne demandent que la communication des renseignements tirés de documents ainsi que les listes des clients et des succursales. Je ne pense donc pas que cette jurisprudence puisse être de quelque secours à la requérante.

L'avocat de l'intimé s'appuie sur plusieurs précédents pour défendre la constitutionnalité du paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il cite d'abord l'arrêt *Hewson v. The Ontario Power Company of Niagara Falls* (1905), 36 R.C.S. 596, à titre de magistère pour la règle de la présomption légale de la compétence du Parlement, règle qui préside à l'interprétation de ses lois. Au début des motifs de son jugement, le juge en chef Taschereau rappelle que le premier argument invoqué par l'appellant est que la loi du Dominion, portant constitution de la compagnie intimée, 50 & 51 Vict., chap. 120, excède la

c. 120, is *ultra vires* and unconstitutional. He then proceeded to say [at page 603]:

Now, upon him was the burden of establishing the soundness of that contention; the presumption in law always is that the Dominion Parliament does not exceed its powers.

Counsel submitted that the applicant had failed to discharge that onus. I agree, but as I have already concluded that the enactment of subsection 231(3) was *intra vires* of the Canadian Parliament, I do so only to say that if my reasons for coming to that conclusion are not completely convincing, in my opinion the applicant has not proved the contrary.

Other cases cited on behalf of the respondent included:

1. *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [1937] A.C. 368. This case was also referred to by counsel for the applicant.
2. *Nykorak v. The Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331; 33 D.L.R. (2d) 373.
3. *The Attorney General of Canada v. The Canadian Pacific Railway et al.*, [1958] S.C.R. 285.

All three cases are authorities for the general rule that if legislation enacted by Parliament is, in pith and substance legislation under one of the heads of section 91 of *The British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], it is valid, and its validity is not affected by the fact that it may affect property and civil rights or some other head of section 92, legislation about which is within the exclusive power of the provinces.

The first of these cases was concerned with the validity of section 498A of the *Criminal Code*. Lord Atkin, delivering the judgment of the Privy Council, said, at page 375:

The only limitation on the plenary power of the Dominion to determine what shall or shall not be criminal is the condition that Parliament shall not in the guise of enacting criminal legislation in truth and in substance encroach on any of the classes of subjects enumerated in S. 92. It is no objection that it does in fact affect them. If a genuine attempt to amend the criminal law, it may obviously affect previously existing civil rights.

compétence du Parlement et est inconstitutionnelle. Il déclare ensuite [à la page 603]:

[TRADUCTION] Il lui incombe de prouver le bien-fondé de cet argument; il y a une présomption de droit selon laquelle le Parlement du Dominion n'exécède pas ses pouvoirs.

L'avocat soutient que la requérante ne s'est pas acquittée de cette charge de la preuve. J'en conviens, ne serait-ce que pour souligner que, si les motifs sur lesquels je me fonde pour conclure à la constitutionnalité du paragraphe 231(3) ne sont pas entièrement convaincants, la requérante n'a pas, à mon avis, fait la preuve du contraire.

L'avocat de l'intimé cite encore la jurisprudence suivante:

1. *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [1937] A.C. 368, arrêt également cité par l'avocat de la requérante.
2. *Nykorak v. The Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331; 33 D.L.R. (2d) 373.
3. *The Attorney General of Canada v. The Canadian Pacific Railway et al.*, [1958] R.C.S. 285.

Ces trois arrêts établissent le principe général selon lequel une loi adoptée par le Parlement est constitutionnelle si elle relève essentiellement de l'un des domaines de compétence prévus par l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], peu importe qu'elle puisse toucher à la propriété et aux droits civils, ou à tout autre domaine de compétence prévu à l'article 92, autant de domaines qui relèvent de la compétence exclusive des provinces.

Le premier de ces arrêts porte sur la constitutionnalité de l'article 498A du *Code criminel*. Lord Atkin, rendant le jugement du Conseil privé, s'est prononcé en ces termes à la page 375:

[TRADUCTION] La seule limitation des pouvoirs pléniers du Dominion dans la détermination de ce qui sera criminel ou non, c'est la condition que le Parlement ne doit pas, sous le couvert de légiférer réellement et essentiellement en matière criminelle, légiférer de façon à empiéter sur toute catégorie de sujets énumérés à l'art. 92. Le fait que cette législation y porte atteinte en fait ne constitue pas une objection. Si on tente réellement de modifier le droit criminel, les droits civils préexistants pourront évidemment être affectés.

The second case was concerned with section 50 of the *Exchequer Court Act*, R.S.C. 1952, c. 98, which dealt with the relationship of master and servant between the Crown and a member of the armed forces for the purpose of determining liability in actions by and against the Crown. It was held to be valid legislation by Parliament, under head 7 of section 91 of *The British North America Act, 1867*, notwithstanding that it might incidentally affect property and civil rights within the province.

The third case dealt with the validity of section 198 of the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234, which provided that no railway to which the Act applied, which acquired land, whether by purchase or compulsory taking, thereby acquired title to mines and minerals in the land, unless they were expressly purchased by and conveyed to it. The section was held to be valid legislation of Parliament relating to interprovincial railways, under exception (a) to head 10 of section 92, notwithstanding that provincial legislation existed to the effect that a conveyance of land was to be deemed to include mines and minerals. I quote, in part, a paragraph from the judgment of Mr. Justice Rand, at page 290:

Powers in relation to matters normally within the provincial field, especially of property and civil rights, are inseparable from a number of the specific heads of s. 91 of the *British North America Act* under which scarcely a step could be taken that did not involve them. In each such case the question is primarily not how far Parliament can trench on s. 92 but rather to what extent property and civil rights are within the scope of the paramount power of Parliament.

Turning to paragraph 2 of the grounds on which the validity of the requirement orders is questioned, and first to subparagraph (a) it may be useful to begin by stating the power of Parliament in relation to taxation. Head 3 in section 91 of *The British North America Act, 1867* gives the Parliament of Canada exclusive legislative authority with respect to "The raising of Money by any Mode or System of Taxation". It would be difficult to find words that would confer wider or more all-embracing taxation power. Raising money by taxation of income clearly falls within

Le deuxième arrêt porte sur l'article 50 de la *Loi sur la Cour de l'Echiquier*, S.R.C. 1952, chap. 98, qui traite, en matière de détermination de la responsabilité dans toute action intentée par ou contre la Couronne, de la qualité de serviteur de la Couronne d'un membre des forces armées. Il a été jugé que, de par le paragraphe 91(7) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, le texte de loi en cause était valide, même s'il pouvait avoir pour effet accessoire d'affecter la propriété et les droits civils à l'intérieur de la province.

Le troisième arrêt porte sur la constitutionnalité de l'article 198 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, chap. 234, aux termes duquel une compagnie de chemin de fer, régie par cette Loi, n'a pas droit, à moins qu'elle ne les ait expressément achetés et qu'ils lui aient été cédés, aux mines et minerais des terrains qu'elle achète ou prend en vertu de ses pouvoirs coercitifs. La Cour a jugé que le Parlement avait compétence pour adopter cet article qui se rapporte aux chemins de fer interprovinciaux, en vertu de l'exception prévue par l'alinéa a) du paragraphe 92(10), même s'il existait une loi provinciale prévoyant que la transmission de la propriété d'un terrain était réputée opérer la cession des mines et minerais. Ci-dessous un passage des motifs prononcés par le juge Rand, à la page 290:

[TRADUCTION] Il est impossible de séparer les pouvoirs afférents aux matières qui tombent normalement dans le champ de compétence provincial, la propriété et les droits civils en particulier, et certains domaines de compétence prévus par l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, sous le régime desquels l'on ne pourrait faire deux pas sans toucher à ces pouvoirs. Dans chaque cas de ce genre, la question n'est pas tant de savoir dans quelle mesure le Parlement peut empiéter sur l'art. 92, mais de déterminer dans quelle mesure la propriété et les droits civils relèvent de la compétence prépondérante du Parlement.

Pour ce qui est du paragraphe 2 des motifs de contestation de la constitutionnalité des deux ordonnances-sommations, et en premier lieu de l'alinéa a), il y aurait lieu de rappeler ici le pouvoir fiscal du Parlement. Le paragraphe 91(3) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* investit le Parlement du Canada du pouvoir législatif exclusif en matière de «prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation». On peut difficilement concevoir des mots qui confèrent un pouvoir d'imposition plus étendu ou plus universel. Ces mots embrassent indéniablement le prélève-

those words. To my mind the word "raising" embraces not only the imposing and levying of taxes but also the taking of steps both to ascertain whether individuals owe taxes and to collect those taxes. Thus Parliament has wide powers of legislation in connection with the administration and enforcement of the *Income Tax Act*.

In considering the allegation in subparagraph (a) of paragraph 2 the question to be answered is: What is comprehended by the terms "administration and enforcement"? In relation to the present applications the circumstances narrow the question greatly. Do they include requiring a broker to supply the Department with the names and addresses of all his clients for whom he has bought or sold securities, together with the account number of each client and the amount of the gains or losses sustained by each client by those transactions in each month of the year? Counsel for the applicant submits that they do not include the making of such a requirement.

In support of his submission, counsel supplied to the Court a volume which contained, in addition to sections 91 and 92 of *The British North America Act, 1867* and subsections 231(2),(3) and (4) of the *Income Tax Act*, the judgments rendered in nine cases, mostly by the Privy Council. The nine cases were concerned with the constitutional validity or invalidity of provisions contained in certain federal and provincial statutes. A careful review of the judgments in the nine cases has led me to conclude that none of them dealt with a situation analogous to that which concerns us at this point, and that none of them affords any real assistance to determine the narrow point I am now considering, namely, whether the words "administration or enforcement of this Act" include the action taken by the respondent to obtain information from the applicant concerning the securities trading activities of its clients. They will be considered in connection with the general issue of the constitutionality of subsection 231(3) of the Act.

The argument of counsel for the applicant on this point is not convincing. As counsel for the respondent said, what the Minister is seeking to obtain is information verifying or otherwise the accuracy of income tax returns. He is asking for

ment de deniers par la levée d'un impôt sur le revenu. A mon avis, le mot «prélèvement» embrasse non seulement l'établissement et la levée d'impôts, mais aussi les mesures prises pour déterminer quels particuliers sont assujettis à l'impôt et pour percevoir cet impôt. Le Parlement est donc investi de pouvoirs législatifs étendus en matière d'application et d'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Pour se prononcer sur l'allégation contenue dans l'alinéa a) du paragraphe 2, il faut savoir ce qu'on entend par «application et exécution». En l'espèce, la question est nettement circonscrite par les faits de la cause: il ne s'agit que de savoir si ces termes s'entendent également de l'obligation faite à un courtier de fournir au Ministère les noms et adresses de tous les clients pour lesquels il a acheté ou vendu des valeurs mobilières, de même que le numéro de compte de chaque client et le montant des gains et pertes de chaque client relativement à ces opérations pour chaque mois de l'année. L'avocat de la requérante soutient que ces termes n'embrassent pas pareille obligation.

A l'appui de cet argument, l'avocat a produit un cahier contenant neuf jurisprudences, pour la plupart des arrêts du Conseil privé, ainsi que le texte des articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* et des paragraphes 231(2),(3) et (4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les neuf arrêts portent sur la constitutionnalité ou non de certaines dispositions de lois fédérales et provinciales. Après une étude fouillée de ces neuf causes, je suis parvenu à la conclusion que, dans aucune d'elles, les faits ne ressemblent à ceux qui nous intéressent en l'espèce, et qu'aucune d'elles ne m'éclaire vraiment sur la question nettement délimitée sur laquelle je dois me prononcer, à savoir si les termes «application ou . . . exécution de la présente loi» embrassent les démarches entreprises par l'intimé pour obtenir de la requérante des renseignements sur les transactions de valeurs mobilières de ses clients. Je reviendrai sur ces jurisprudences à propos de la constitutionnalité du paragraphe 231(3) de la Loi.

L'avocat de la requérante n'a pas été convaincant à cet égard. Ce que le Ministre cherche à obtenir, comme le souligne l'avocat de l'intimé, ce sont des renseignements qui permettent de vérifier l'exactitude de déclarations d'impôt sur le revenu.

records of transactions that may attract tax. This is clear from the requirements themselves and also from the correspondence between the parties. In my opinion what he is doing is clearly for purposes related to the administration or enforcement of the Act. Therefore the argument of counsel for the applicant on this point fails.

Subparagraph (b) of paragraph 2 states that the decision or order is purely speculative in nature. This is true in the sense that the respondent has no ground to believe, and until the information asked for is obtained, will be unable to say that any particular client or clients of the applicant may have failed to report all his commodities securities transactions for the three calendar years in question, as required by the *Income Tax Act*. If he had evidence now that such was the case he would probably be directing his attention to such person or persons.

The respondent may have good grounds for suspecting that one or more of the applicant's many clients, whose names are unknown to him, may have failed to report in his or their income tax returns all commodities securities transactions for those three years. Some support for thinking this to be true may be inferred from paragraph 2 of Mr. Yaeger's two affidavits of November 25, 1980, "That in or about October 1975 the Respondent decided that it was necessary to check on compliance with the Income Tax Act by traders in the commodities futures market." One is inclined to doubt that without some such grounds he would have embarked on the lengthy investigation we are here concerned with. It would obviously be improper for him to make any allegations of this kind without solid facts; mere suspicions would not do. On the other hand, having reasonable grounds for thinking that some traders in securities may be failing to report properly in their income tax returns the profits and losses resulting from their trading activities, it would certainly be the respondent's duty to try to ascertain the facts.

The applicant stated at one time that there were other ways in which the respondent could obtain the information he is seeking. However, there is nothing in the evidence to indicate what these other methods might be, if in fact they do exist.

A cette fin, il demande à voir les relevés de transactions qui peuvent être imposables. C'est ce qui ressort des sommations elles-mêmes et aussi de la correspondance échangée par les parties. Les démarches entreprises par le Ministre visent clairement, à mon avis, l'application ou l'exécution de la Loi. Je ne peux donc accueillir à cet égard l'argument de l'avocat de la requérante.

Selon l'alinéa b) du paragraphe 2, la décision ou ordonnance est fondée sur une hypothèse gratuite. Cela est vrai dans la mesure où l'intimé n'a pas lieu de croire ou de dire, avant qu'il n'ait obtenu les renseignements demandés, que tel ou tel client de la requérante a pu omettre, en violation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de déclarer toutes ses transactions de bons et d'obligations à terme pour les trois années civiles dont s'agit. Si l'intimé possédait déjà la preuve de pareil manquement, il aurait probablement déjà porté son attention sur cette personne.

L'intimé peut avoir de bonnes raisons de croire qu'un ou plusieurs clients de la requérante, dont il ignore les noms, ont pu, dans leurs déclarations d'impôt sur le revenu, passer sous silence leurs transactions de bons et d'obligations à terme pour ces trois années. La corroboration de ce soupçon pourrait se trouver au deuxième paragraphe des deux affidavits en date du 25 novembre 1980 de M. Yaeger, comme suit: [TRADUCTION] «Vers octobre 1975, l'intimé a décidé qu'il était nécessaire de vérifier si les négociants en denrées à terme respectaient la Loi de l'impôt sur le revenu.» Il est difficile de penser que l'intimé aurait pu procéder à la longue enquête dont s'agit s'il n'avait aucune raison de croire qu'il y avait infraction à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il serait manifestement injuste de sa part de formuler une allégation de cette nature sur la foi de simples soupçons et sans s'appuyer sur des faits bien établis. D'autre part, il incombe à l'intimé d'établir les faits s'il a lieu de croire, à partir de motifs raisonnables, que certains des négociants en valeurs mobilières ne déclarent pas comme il convient, les profits et pertes qui résultent de leurs opérations.

La requérante a soutenu, à un certain moment, que l'intimé pourrait obtenir par d'autres moyens les renseignements qu'il cherche. Rien dans la preuve, cependant, n'indique quels pourraient être ces autres moyens, à supposer même qu'ils exist-

The only evidence on this point is found in paragraph 3 of Mr. Yaeger's affidavit where he swears: "That specific and independent information as to the dealings of such traders is available only from commodities futures market brokers. The Applicant is among the largest of such brokers in Canada."

Paragraph 21 of Mr. Yaeger's affidavit states further:

21. THAT without receipt of the information contained in the said requirements, it is virtually impossible for all practical purposes for the Minister to enforce the provisions of the Act in a serious and genuine attempt to ensure compliance by traders in the commodities futures market, where there is no other independent means of ascertaining the existence of these transactions.

In the result it is my view that the respondent's action in requiring the applicant to provide the information requested should not be ruled against on the ground that "it is purely speculative in nature."

Subparagraph (c) claims that the respondent's decision or order "is discriminatory". This claim arises from the applicant's belief that it is the only securities broker from whom information similar in kind is being sought. There is no evidence from which it can be concluded that such is the case. Mr. Yaeger was cross-examined by Mr. Kushneryk on this point at some length.

At page 19 of the transcript of his cross-examination there are reported the following questions and answers:

Q. Isn't it so, Mr. Yaeger, that in fact it is only James Richardson & Sons Limited that your department is attempting to obtain this information and these records from?

A. No, that's not correct.

Q. Well, correct me.

A. We have made other enquiries from other brokerage houses.

Q. From what other brokerage houses?

A. In Toronto.

Q. What other brokerage houses?

A. Okay. I haven't got the document here. I have seen a memo that has crossed my desk. I have knowledge of the fact that there are other brokerage houses that have been enquired into.

tent. Le seul élément de preuve se rapportant à ce point se trouve au paragraphe 3 de l'affidavit de M. Yaeger où il déclare sous serment: [TRADUCTION] «On ne peut obtenir des renseignements précis et impartiaux sur les opérations de ces négociants qu'auprès des courtiers de denrées à terme. La requérante est l'un de ces courtiers les plus importants au Canada».

M. Yaeger déclare encore au paragraphe 21 de son affidavit:

[TRADUCTION] 21. Il est pratiquement exclu que le Ministre applique les dispositions de la Loi et s'assure sérieusement et véritablement de son observation de la part des négociants en denrées à terme s'il n'a pas à sa disposition les renseignements demandés, vu qu'il n'existe pas d'autre source indépendante qui permette d'établir l'existence de ces transactions.

J'en conclus qu'on ne peut pas interdire, par ce motif qu'«elle est fondée sur une hypothèse gratuite», la démarche entreprise par l'intimé pour obtenir de la requérante les renseignements demandés.

La requérante soutient à l'alinéa c) que la décision ou ordonnance de l'intimé «est discriminatoire» du fait qu'à sa connaissance, elle est la seule société de courtage de valeurs mobilières à laquelle le Ministre a demandé des renseignements de ce genre. Rien ne permet de conclure qu'il en est ainsi. A ce sujet, M. Yaeger a fait l'objet d'un contre-interrogatoire assez détaillé de M^e Kushneryk.

On peut lire les questions et réponses suivantes à la page 19 de la transcription de son contre-interrogatoire:

[TRADUCTION] Q. N'est-il pas vrai, M. Yaeger, que votre ministère cherche à obtenir ces renseignements et ces relevés uniquement chez James Richardson & Sons Limited?

R. Non, ce n'est pas vrai.

Q. Qu'avez-vous à dire alors?

R. Nous nous sommes enquis auprès d'autres maisons de courtage.

Q. Quelles autres maisons de courtage?

R. A Toronto.

Q. Quelles autres maisons de courtage?

R. Ça va. Je n'ai pas le document devant moi. J'ai vu au passage une note de service à ce sujet. Je sais qu'il y a eu des enquêtes auprès d'autres maisons de courtage.

Questioned further, he admitted that the Winnipeg office of the Department, (which is the office where he works), was concerned, at the present time, in this project, only with James Richardson and Sons Limited. On re-examination he was asked one question only, by Mr. Meronek.

Q. Who was the subject matter of the commodities project with which the account was involved?

A. All commodities traders.

The applicant's claim that the respondent's decision or order is discriminatory fails.

Subparagraph (d) claims that the respondent's decision or order "is fundamentally unfair." It is clear that this claim rests on the same mistaken view of the facts as that in subparagraph (c), that the project was concerned with James Richardson and Sons Limited only. It fails for the same reason.

Subparagraph (e) claims that the respondent's decision or order is contrary to the rules of natural justice. This claim is too general. Neither in the pleadings nor in the argument of counsel was any indication given as to what rule or rules of natural justice are alleged to be infringed by the decision or order. Further, it is not my understanding of the law that rules of natural justice, even if definitely ascertained and clearly stated, can render invalid specific rules that fall within the jurisdiction of the legislature which enacts them. For these reasons this claim also fails.

Subparagraph (f) claims that the respondent's decision or order "is not a genuine and serious inquiry into any specific tax liability." On this claim is based one of the principal arguments of the applicant's counsel. For authority, counsel relies on the case of *The Canadian Bank of Commerce v. The Attorney General of Canada*, which was heard by Morand J. in the Supreme Court of Ontario, reported in (1961), 61 DTC 1264 (Ont. H.C.). It was appealed to the Ontario Court of Appeal, whose decision is reported in (1961), 62 DTC 1014; 31 D.L.R. (2d) 625 (Ont. C.A.); and further appealed to the Supreme Court of Canada, whose decision is reported in [1962] S.C.R. 729; 62 DTC 1236.

En réponse à une autre question, il reconnaît que le bureau de Winnipeg du Ministère (où il travaille) n'a affaire, en ce moment et dans le cadre de ce programme, qu'avec James Richardson and Sons Limited. M^e Meronek l'a alors interrogé à nouveau pour lui poser une seule question:

[TRADUCTION] Q. Qui faisait l'objet du programme consacré au marché des denrées à terme, qui mettait l'intéressée en cause?

R. Tous les négociants en denrées.

Je ne peux donc accueillir l'argument de la requérante selon lequel la décision ou ordonnance de l'intimé est discriminatoire.

La requérante soutient à l'alinéa d) que la décision ou ordonnance de l'intimé «est fondamentalement injuste». Il est évident que cette allégation est fondée sur la même interprétation erronée des faits qu'à l'alinéa c), savoir que le programme ne vise que James Richardson and Sons Limited. Cet argument succombe donc par le même motif.

La requérante soutient à l'alinéa e) que la décision ou ordonnance de l'intimé va à l'encontre des règles de justice naturelle. Cet argument est trop vague. Ni les plaidoiries, ni l'argument présenté par l'avocat, n'indiquent quelles règles de justice naturelle auraient été violées par la décision ou ordonnance. Qui plus est, il est constant que les règles de justice naturelle, aussi bien établies soient-elles, n'anéantissent pas les règles déterminées qu'a adoptées l'autorité législative compétente. Par ces motifs, je ne peux accueillir cet argument non plus.

La requérante soutient à l'alinéa f) que la décision ou ordonnance de l'intimé «ne se rapporte pas à une enquête véritable et sérieuse sur l'assujettissement d'un contribuable à l'impôt». L'un des principaux arguments de l'avocat de la requérante repose sur cette allégation. La requérante invoque le précédent *The Canadian Bank of Commerce v. The Attorney General of Canada* (1961), 61 DTC 1264 (H.C. Ont.). Cette décision du juge Morand, de la Cour suprême de l'Ontario, a été portée par la suite devant la Cour d'appel de l'Ontario, (1961), 62 DTC 1014; 31 D.L.R. (2d) 625 (C.A. Ont.), puis devant la Cour suprême du Canada, [1962] R.C.S. 729; 62 DTC 1236.

In the *Bank of Commerce* case, the Minister required information and production of documents from the Bank relating to the accounts of one of its customers, the Union Bank of Switzerland. This differs significantly from the factual situation in our case, since the transactions of only one account were being inquired into, and it was named, whereas in our case information about all the transactions of all the plaintiff's clients in the commodities securities futures field is being sought, and none of them has been named. They are described simply as clients or customers of the plaintiff (applicant) who have had trading transactions in the indicated field during the calendar years 1977 to 1979 inclusive. Each of them has an account number and they are readily identifiable by the plaintiff (applicant), as are their trading transactions.

Morand J., in his judgment in the Supreme Court of Ontario in the *Bank of Commerce* case, said, at page 1265:

It was admitted on the hearing of this motion that the Minister was acting in good faith and that this requirement (for information and production) relates to a genuine and serious inquiry into the tax liability of some specific person or persons; that the Minister had good reason to believe that such person or persons are among those referred to in the special case. The Minister refused to state who the person or persons were or to designate the person or persons in any way, shape or form.

I note that the parties had agreed to a special stated case, and that paragraph 11 of the special case included in the information sought much private information about the affairs of other persons in addition to the Union Bank of Switzerland. These are the persons referred to in the latter portion of the quoted extract from Morand J.'s judgment.

He decided that the plaintiff must furnish the information and produce the documents as requested in the requirement.

The majority of the Ontario Court of Appeal came to the same conclusion, the judgment being written by Porter C.J.O. The headnote in the DTC report of the case states the decision as follows:

Held: The appeal was dismissed (one dissenting). The Appellant bank was obligated to furnish the information and produce the documents requested in the Minister's requirement and was subject to the penalty for failure to comply therewith. Section

Dans l'affaire *Bank of Commerce*, le Ministre demandait à la banque de fournir des renseignements et de produire des documents sur les comptes de l'un de ses clients, l'Union Bank of Switzerland. Les faits de cette cause étaient fort différents de ceux de l'espèce, parce que le Ministre enquêtait sur les transactions d'un seul client, lequel était identifié, alors qu'en l'espèce, le Ministre réclame des informations sur toutes les transactions de tous les clients de la demanderesse en bons et obligations à terme, sans qu'aucun d'eux ne soit identifié. Ils ne sont mentionnés qu'en leur qualité de clients de la demanderesse (requérante), qui ont effectué des transactions dans ce domaine au cours des années civiles 1977 à 1979 inclusivement. Chacun d'eux possède un numéro de compte et la demanderesse (requérante) peut facilement les identifier, tout comme leurs transactions.

Rendant le jugement en Cour suprême de l'Ontario dans l'affaire *Bank of Commerce*, le juge Morand s'est prononcé en ces termes à la page 1265:

[TRADUCTION] Il a été reconnu à l'audition de la requête que le Ministre agissait de bonne foi et que la demande (de renseignements et de production de documents) se rapporte à une enquête véritable et sérieuse portant sur l'assujettissement d'une ou de plusieurs personnes déterminées à l'impôt, et que le Ministre avait de bonnes raisons de croire que ces contribuables sont parmi les personnes mentionnées dans le mémoire spécial. Le Ministre a refusé d'identifier la ou les personnes visées, soit par leur nom, soit par quelque description que ce soit.

Je note que les parties étaient convenues d'un mémoire spécial et que le paragraphe 11 de ce mémoire comportait des renseignements confidentiels sur les affaires d'autres personnes, en sus de l'Union Bank of Switzerland. C'est à ces personnes que le juge Morand fait allusion à la fin de l'extrait ci-dessus.

Il a conclu que la demanderesse devait fournir les renseignements et produire les documents demandés dans la sommation.

La décision majoritaire de la Cour d'appel de l'Ontario, rendue par le juge en chef Porter, partage la même conclusion. Voici le sommaire de l'arrêt rapporté dans le recueil des DTC:

[TRADUCTION] Arrêt: L'appel est rejeté (avec une dissidence). La banque appelante est tenue de fournir les renseignements et de produire les documents requis par le Ministre, et encourt l'amende prévue pour son défaut de se conformer à la

126 (2) provides that the Minister may, for any purpose related to the administration or enforcement of the Act, require from any person, any information, etc. [Note: Section 126 (2) was the number of the Section at that date. It is now Section 231 (3).] Although the appellant's own tax liability was not under investigation, the section conferred on the Minister, when acting for the specified purpose, the power to require from the appellant information and documents in its possession which might relate to the tax liability of third persons. It was conclusively shown that the Minister was acting for purposes relating to the administration or enforcement of the Act and not for some other purpose unrelated to income tax liability. Since the Minister was acting for the purposes specified in the Act, his acts were administrative and not judicial, and as such were not subject to review. The question whether the Minister, in performing his duties, placed upon the Appellant an unnecessarily onerous burden, was not subject to review.

Schroeder J.A. wrote a strong dissenting judgment, based mainly on his view that Parliament did not intend to confer on the Minister or certain officials in his Department the full sweeping powers that a literal interpretation of paragraph 126(2)(b) would indicate, which provision, in his opinion should be construed as limited to authorizing a demand for information or production either with reference to a specified person or corporation or that it be otherwise particularized.

In the Supreme Court of Canada all nine judges were in agreement that the plaintiff's appeal should be dismissed. Two judgments were written, one by Chief Justice Kerwin, concurred in by Taschereau, Abbott and Judson JJ., the other by Cartwright J. [as he then was], concurred in by Locke, Fauteux, Martland and Ritchie JJ. One difference between them was that the Chief Justice was of the opinion, on the pleadings and agreed facts, that the Union Bank of Switzerland was "a person under investigation", whereas Cartwright J. held that it might or might not be under investigation. The significance to the present case of the difference lies in the fact that the Union Bank of Switzerland was the only person named in the requirement for information (though many other individuals and corporations were referred to in the stated case). If the Union Bank was not under investigation, the situation in that case was more nearly parallel to that with which we are here concerned, where no person or corporation has been "named" as being under investigation.

sommaton du Ministre. Le paragraphe 126(2) habilite le Ministre à exiger de n'importe qui tout renseignement pour toute fin relative à l'application ou à l'exécution de la Loi. [Note: Le paragraphe 126(2) qui était en vigueur à l'époque a été renuméroté 231(3).] Même si le Ministre ne fait pas enquête sur l'impôt exigible de l'appelante, il tient de cette disposition le pouvoir de demander, dans un but déterminé, à l'appelante de lui fournir les renseignements et documents en sa possession se rapportant à l'assujettissement de tiers à l'impôt. Il a été établi que le Ministre visait à l'application ou à l'exécution de la Loi, et non à une fin quelconque sans rapport avec l'assujettissement à l'impôt. Puisqu'ils visent des fins expressément prévues par la Loi, les actes du Ministre sont des actes administratifs et non judiciaires et, à ce titre, ils ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire. Que, dans l'exercice de ses fonctions, le Ministre ait imposé sans nécessité à l'appelante un fardeau onéreux, voilà une question qui n'est pas non plus susceptible de contrôle judiciaire.

Le juge Schroeder a vigoureusement affirmé ses vues dans ses motifs dissidents en Cour d'appel. D'après lui, le législateur ne visait pas à conférer au Ministre ou à certains fonctionnaires de son Ministère les pouvoirs absolus qui ressortiraient d'une interprétation littérale de l'alinéa 126(2)b), lequel alinéa devrait être restrictivement interprété comme n'autorisant qu'une demande de renseignements ou de production de documents à l'égard d'une personne ou d'une société donnée, ou une demande comportant par ailleurs des détails précis.

Les neuf juges de la Cour suprême du Canada ont rejeté l'appel de la demanderesse. Deux opinions ont été rendues, l'une par le juge en chef Kerwin, dont le jugement a été partagé par les juges Taschereau, Abbott et Judson. Le juge Cartwright [tel était alors son titre] a rendu l'autre opinion à laquelle ont souscrit les juges Locke, Fauteux, Martland et Ritchie. A la lumière des plaidoiries et de l'exposé conjoint des faits, le juge en chef a conclu que l'Union Bank of Switzerland était [TRADUCTION] «une personne faisant l'objet d'une enquête», alors que d'après le juge Cartwright, on ne savait pas trop si elle faisait ou non l'objet d'une enquête. L'importance que représente cette divergence d'opinions pour l'affaire en instance tient à ce que l'Union Bank of Switzerland était la seule personne nommée dans la demande de renseignements (bien que le mémoire fasse état de plusieurs autres particuliers et sociétés). Si l'Union Bank ne faisait pas l'objet d'une enquête, les faits de cette cause offrent une plus grande analogie avec ceux de l'espèce où nulle personne ou société n'a été «identifiée» comme faisant l'objet d'une enquête.

The two judgments were in agreement that in addressing the requirement to the appellant the Minister was acting for purposes related to the administration or enforcement of the *Income Tax Act* and that the purpose of the requirement was to obtain information relevant to the tax liability of some specific person or persons whose tax liability was under investigation. Both judgments expressly agreed with significant findings of Porter C.J.O. in the Ontario Court of Appeal decision. Neither of them referred to the judgment of Schroeder J.A. in that Court, but it is obvious from the judgments that none of the Judges of the Supreme Court agreed with his conclusions.

One question still requires consideration, namely: what is meant by the words "specific person or persons" as used in the foregoing judgments? Do they mean only "named person or persons"? I think not. In the *Bank of Commerce* case the Union Bank of Switzerland was the only person "named" in the requirement. Cartwright J.'s finding that that Bank might not be under investigation does not appear to have caused him any concern. It was sufficient that many other persons and corporations were "referred to" in the stated case, some of whom were under investigation and some not. In my view, in the context of the statutory provisions and the very wide power set out in subsection 231(3), these words mean "person or persons sufficiently described that they are readily identifiable." They may thus apply to all persons who are in a described or otherwise identified group. In the present case there is a described group, namely: all customers or clients of the applicant (plaintiff) who had trading transactions in the commodities securities market during the three years in question. The Minister, by the requirement, is seeking information to verify the accuracy or otherwise of the income tax returns of each of those customers or clients for those three years. Each client's returns must be dealt with separately from those of all the others. In my view, each of them may be regarded as a specific individual, as yet unnamed, whose liability to income tax is being looked into along with that of each of the other members of the group. I therefore conclude that on the facts of this case the requirements for information made by the Minister should not be regarded as "a fishing expedition." My final conclusion is that the claim of the

Les juges de la Cour suprême du Canada concluaient à l'unanimité que la sommation adressée par le Ministre à l'appellante visait à l'application ou à l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et avait pour but d'obtenir des renseignements sur l'assujettissement à l'impôt d'une ou plusieurs personnes données qui faisaient l'objet d'une enquête. Les deux jugements confirment expressément les principales conclusions du juge en chef Porter dans l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario. Ni l'un ni l'autre ne fait état des motifs du juge Schroeder en Cour d'appel, mais il ressort des deux jugements qu'aucun juge de la Cour suprême du Canada n'a souscrit à ses conclusions.

Il reste encore à élucider un point, savoir ce qu'on entend par les mots «personne ou personnes déterminées» dans les jugements qui précèdent. Ont-ils pour seule signification «personne ou personnes nommées»? Je ne le crois pas. Dans l'affaire *Bank of Commerce*, l'Union Bank of Switzerland était la seule personne «nommée» dans la demande. Le juge Cartwright ne semble attacher aucune importance au fait qu'à son avis, cette banque pouvait ne pas faire l'objet d'une enquête. Il lui suffisait que plusieurs autres personnes et sociétés, faisant ou non l'objet d'une enquête, fussent «mentionnées» dans le mémoire. A mon avis, ces mots signifient dans le contexte des dispositions législatives et des pouvoirs très étendus que prévoit le paragraphe 231(3): «une personne ou des personnes décrites avec suffisamment de détails pour pouvoir être facilement identifiées». Ils peuvent donc s'appliquer à toutes les personnes faisant partie d'un groupe décrit ou par ailleurs identifié. En l'espèce, il y a un groupe décrit, savoir tous les clients de la requérante (demanderesse) qui ont effectué des transactions sur le marché des bons et obligations à terme au cours des trois années dont s'agit. Le Ministre veut, par sa demande, obtenir des renseignements qui lui permettent de vérifier l'exactitude des déclarations d'impôt sur le revenu de chacun de ces clients au cours de ces trois années. Les déclarations de chacun de ces clients doivent être instruites séparément de celles des autres. A mon avis, on peut considérer chacun d'eux comme une personne déterminée, non encore nommée, et dont l'assujettissement à l'impôt fait l'objet d'une enquête, de même que chacun des autres membres du groupe. Je conclus donc des faits de la cause que les demandes de renseigne-

applicant that the Minister's decisions or orders are not genuine and serious inquiries into any specific tax liability fails.

I turn now to the claim set out in paragraph 3 of the applicant's originating notices of motion that subsection 231(3) of the *Income Tax Act* contravenes the provisions of subsection 92(13) of *The British North America Act, 1867*, as amended and is not within the legislative competence of Parliament under section 91 or otherwise of the said Act. As indicated earlier in these reasons this will include consideration of judgments in some of the nine cases filed by counsel for the applicant.

The first of these cases is: *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41. It was the last of a line of cases, decided by the Privy Council, involving the constitutional validity of insurance legislation, the first of which was *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 A.C. 96. In this latest case the legislation in question was sections 11 and 12 of the *Insurance Act of Canada*, R.S.C. 1927, c. 101 and sections 16, 20 and 21 of the *Special War Revenue Act*, R.S.C. 1927, c. 179. Sections 11 and 12 of the *Insurance Act* prohibited any Canadian or foreign company and any alien person from carrying on insurance business in Canada unless under a licence from the Government of Canada. Other sections provided penalties for breach of section 11 or 12. Section 16 of the *Special War Revenue Act* required every person resident in Canada who insured any property in Canada with any British or foreign company or underwriter, not licensed under the *Insurance Act*, to pay a tax of five per centum of the net cost of such insurance to the Government of Canada. The Judicial Committee of the Privy Council held that all the sections were *ultra vires* the Canadian Parliament.

Viscount Dunedin, delivering the judgment of the Committee, reviewed the earlier cases and ended with the following paragraph:

Their Lordships cannot do better than quote and then paraphrase a portion of the words of Duff J. in the *Reciprocal*

ments faites par le Ministre ne peuvent être assimilées à une [TRADUCTION] «recherche à l'aveuglette». En conséquence, je ne peux accueillir l'argument de la requérante selon laquelle les décisions ou ordonnances du Ministre n'ont aucun rapport avec une enquête véritable et sérieuse sur un cas spécifique d'assujettissement à l'impôt.

Je me penche maintenant sur l'argument figurant au paragraphe 3 des avis introductifs de requête de la requérante, à savoir que le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* va à l'encontre des dispositions du paragraphe 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, modifié, et échappe à la compétence législative que le Parlement tient de l'article 91 ou de tout autre article de cet Acte. Comme indiqué plus haut, j'analyserai quelques-uns des neuf arrêts cités par l'avocat de la requérante.

Le premier précédent cité, *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41, est le dernier en date de plusieurs arrêts du Conseil privé sur la constitutionnalité des lois en matière d'assurance, dont le premier était *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 A.C. 96. L'arrêt *In re The Insurance Act of Canada* portait sur les articles 11 et 12 de la *Loi des assurances* du Canada, S.R.C. 1927, chap. 101, et sur les articles 16, 20 et 21 de la *Loi spéciale des revenus de guerre*, S.R.C. 1927, chap. 179. Les articles 11 et 12 de la *Loi des assurances* interdisaient à toute compagnie canadienne ou étrangère et à tout aubain de s'occuper d'assurances au Canada, sans un permis délivré par le gouvernement du Canada. D'autres articles prévoyaient des amendes pour infraction à l'article 11 ou 12. L'article 16 de la *Loi spéciale des revenus de guerre* requérait tout résident canadien de payer au gouvernement du Canada un impôt de cinq pour cent de la valeur nette de toute prime, s'il faisait assurer des biens situés au Canada par toute compagnie britannique ou étrangère ou par tout assureur, qui ne détenait pas le permis prévu à la *Loi des assurances*. Le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé que tous ces articles étaient inconstitutionnels.

Le vicomte Dunedin, après avoir examiné les arrêts antérieurs, a conclu l'arrêt du Comité judiciaire comme suit:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries ne peuvent mieux exprimer leur avis qu'en paraphrasant ce passage des motifs pronon-

Insurers' case. He says: "In accordance with the principle inherent in these decisions their Lordships think it is no longer open to dispute that the Parliament of Canada cannot, by purporting to create penal sanctions under s. 91, head 27, appropriate to itself exclusively a field of jurisdiction in which, apart from such a procedure, it could exert no legal authority, and that if, when examined as a whole, legislation in form criminal is found, in aspects and for purposes exclusively within the Provincial sphere, to deal with matters committed to the Provinces, it cannot be upheld as valid." If instead of the words "create penal sanctions under s. 91, head 27" you substitute the words "exercise taxation powers under s. 91, head 3," and for the word "criminal" substitute "taxing," the sentence expresses precisely their Lordships' views.

I agree entirely with the law as stated in the quoted paragraph. In my opinion, however, it does not help the applicant, for as stated earlier, I have found that the Minister, in making his requirements for information, is doing so for the purpose of administering and enforcing the *Income Tax Act*. There is nothing in the circumstances of this case that suggests any other purpose. There is no indication that under the guise of administering or enforcing the Act the real purpose of subsection 231(3) is to interfere with the provincial power over property and civil rights under head 13 of section 92 of *The British North America Act, 1867* or with provincial powers under any other provisions of that Act. The fact that the legislation affects civil rights does not render it invalid. This point is illustrated by the second case cited by counsel, namely, *Proprietary Articles Trade Association, et al. v. Attorney-General for Canada, et al.*, [1931] A.C. 310.

In that case the issue was whether the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1927, c. 26 was invalid in whole or in part and whether section 498 of the *Criminal Code* was invalid.

Section 32 of the *Combines Investigation Act* made it an indictable offence, punishable by fine or imprisonment, to be a party to the formation or operation of a combine which was to the detriment of the public and restrained or injured trade or commerce.

Section 498 of the *Code* made it an indictable offence, punishable by fine or imprisonment, to conspire, combine, or agree to unduly limit trans-

cés par le juge Duff dans l'arrêt *Reciprocal Insurers'*: «Conformément au principe inhérent de ces décisions, leurs Seigneuries jugent qu'il est bien établi que le Parlement du Canada ne peut pas, sous le couvert de la création de sanctions pénales en application du paragraphe 91(27), intervenir dans un champ de compétence sur lequel il n'a aucun pouvoir à moins de recourir à cet artifice. S'il ressort de la loi prise dans son ensemble que, malgré les apparences d'une loi pénale, elle traite, de par sa nature et son objet, de matières qui sont de la compétence exclusive des provinces, elle doit être déclarée inconstitutionnelle.» Si l'on remplace les mots «la création de sanctions pénales en application du paragraphe 91(27)» par les mots «l'exercice des pouvoirs fiscaux prévus au paragraphe 91(3)», et le mot «pénale» par le mot «fiscale», cette phrase traduit parfaitement les vues de leurs Seigneuries.

Je partage entièrement l'interprétation du droit que donne le paragraphe cité. A mon avis, toutefois, cela n'est d'aucun secours à la requérante puisque, comme indiqué plus haut, j'ai conclu que la demande de renseignements a été faite par le Ministre aux fins d'application et d'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Rien n'indique en l'espèce une autre fin quelle qu'elle soit. Rien n'indique que, sous le couvert de l'application ou de l'exécution de la Loi, le paragraphe 231(3) ait pour objet véritable d'empiéter sur la compétence que les provinces tiennent du paragraphe 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* en matière de propriété et de droits civils, ou sur toute autre compétence provinciale prévue par d'autres dispositions de cet Acte. Une loi n'est pas inconstitutionnelle du seul fait qu'elle affecte les droits civils. Ce principe est illustré par le deuxième arrêt cité par l'avocat *Proprietary Articles Trade Association, et al. v. Attorney-General for Canada, et al.*, [1931] A.C. 310.

Cet arrêt portait sur la constitutionnalité en tout ou en partie de la *Loi des enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1927, chap. 26, et sur la constitutionnalité de l'article 498 du *Code criminel*.

Aux termes de l'article 32 de la *Loi des enquêtes sur les coalitions*, quiconque participait à la formation ou à l'exploitation d'une coalition qui était au détriment du public et qui restreignait ou lésait l'industrie ou le commerce, commettait un acte criminel punissable d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement.

Aux termes de l'article 498 du *Code*, quiconque complotait, se coalisait ou s'entendait pour limiter indûment les facilités de transport, restreindre le

portation facilities, restrain commerce, or lessen manufacture or competition.

The Privy Council held that all the legislation was *intra vires* the Parliament of Canada, under section 91, head 27 (criminal law) of *The British North America Act, 1867*. The headnote reads, in part:

The legislation being in its pith and substance within enumerated heads of S. 91 it was not material that it affected property and civil rights in the Provinces (S. 92, head 13), or if it affected, which it did not, the administration of justice in the Provinces (S. 92, head 14).

The judgment was delivered by Lord Atkin, who said at pages 326 and 327:

If then the legislation in question is authorized under one or other of the heads specifically enumerated in s. 91, it is not to the purpose to say that it affects property and civil rights in the Provinces. Most of the specific subjects in s. 91 do affect property and civil rights but so far as the legislation of Parliament in pith and substance is operating within the enumerated powers there is constitutional authority to interfere with property and civil rights.

There is no doubt in my mind that subsection 231(3) of the *Income Tax Act* is, in its pith and substance concerned with taxation and is therefore valid under section 91, head 3 of *The British North America Act, 1867*.

The third case cited by counsel is an insurance case, earlier than the first case. It is *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorney-General for the Province of Alberta et al.*, [1916] 1 A.C. 588. Section 4 of the *Canadian Insurance Act, 1910*, 9 & 10 Edw. 7, c. 32, provided for a licence from the Government of Canada as a prerequisite for carrying on the business of insurance in this country. Section 70 provided for a fine for the first offence of breach of this requirement and for imprisonment for a second offence. The judgment of the Privy Council contains a statement of the applicable law that has been quoted and applied on many occasions since then. It was held [headnote, at pages 588-589]:

... that the legislation was *ultra vires* of the Parliament of Canada, since the authority conferred by the British North America Act, 1867, S. 91, head (2.), to legislate as to "the regulation of trade and commerce" does not extend to the

commerce, diminuer la fabrication ou la concurrence, commettait un acte criminel punissable d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement.

^a Le Conseil privé a jugé que ces deux textes de loi relevaient bien de la compétence en matière de loi criminelle que le Parlement du Canada tenait du paragraphe 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Le sommaire porte en partie:

^b [TRADUCTION] Si la loi, de par son caractère véritable, se situe dans les limites des pouvoirs énumérés à l'art. 91, il importe peu qu'elle affecte la propriété et les droits civils dans les provinces (paragraphe 92(13)) ou affecte, ce qui n'est pas le cas, l'administration de la justice dans les provinces (paragraphe 92(14)).

^c Le jugement a été rendu par lord Atkin qui s'est prononcé en ces termes aux pages 326 et 327:

^d [TRADUCTION] Partant, si la loi en question s'autorise de l'une ou l'autre des catégories spécifiquement énumérées dans l'art. 91, rien ne sert de dire que cette loi affecte la propriété et les droits civils dans les provinces. La plupart des sujets spécifiquement mentionnés dans l'art. 91 affectent la propriété et les droits civils, mais, dans la mesure où la législation édictée par le Parlement se situe, de par son caractère véritable, dans les limites des pouvoirs énumérés, elle peut constitutionnellement affecter le domaine de la propriété et des droits civils.

^e Il est indéniable que le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est, de par son caractère véritable, une disposition de loi fiscale; il s'autorise donc du paragraphe 91(3) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

^f Le troisième précédent cité par l'avocat, *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorney-General for the Province of Alberta et al.*, [1916] 1 A.C. 588, est une affaire d'assurance antérieure au premier arrêt invoqué. L'article 4 de la *Loi des assurances, 1910*, 9 & 10 Edw. 7, chap. 32, du Canada prévoyait, pour quiconque entendait s'occuper d'assurances dans ce pays, l'obligation d'obtenir au préalable un permis délivré par le gouvernement du Canada. L'article 70 prévoyait une amende pour la première infraction à cette obligation et une peine d'emprisonnement pour toute infraction subséquente. Cet arrêt du Conseil privé contient un exposé de la règle de droit applicable; règle qui a été citée et suivie à maintes reprises depuis lors. Le Conseil privé a conclu en ces termes [sommaire, aux pages 588 et 589]:

^g [TRADUCTION] ... le Parlement du Canada n'avait pas le pouvoir d'adopter cette loi parce que le pouvoir conféré par le paragraphe 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, qui permet de légiférer sur «la réglementation du

regulation by a licensing system of a particular trade in which Canadians would otherwise be free to engage in the provinces ...

It was further held:

... since it could not be enacted under the general power conferred by S. 91 to legislate for the peace, order, and good government of Canada as it trenching upon the legislative authority conferred on the provinces by S. 92, head (13), to make laws as to "civil rights in the province".

Whatever support this judgment might be thought to afford to the applicant's case is, in my opinion, on the facts of this case, completely negated by the extract, quoted *supra* from the judgment in the *Proprietary Articles* case.

The fourth case cited by counsel is *In re The Board of Commerce Act, 1919 and The Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191. The first of these Acts established the Board of Commerce. The second authorized the Board to restrain and prohibit such trade combinations as it might consider to be detrimental to the public interest; power also to restrict accumulations of food, clothing and fuel beyond the reasonable needs of a private person for his household and of a trader for his business, and to require the surplus to be offered for sale at fair prices, with power to impose criminal sanctions for any breach of the Act.

The Privy Council held both Acts to be *ultra vires* the Parliament of Canada, because they interfered seriously with "*property and civil rights in the Provinces*", a subject reserved exclusively to the provinces under section 92, head 13 of *The British North America Act, 1867*. They were not authorized by anything in section 91, including head 2—Trade and Commerce, and head 27—Criminal Law.

Once again, in my opinion, this case does not assist the applicant, because of my finding that subsection 231(3) of the *Income Tax Act* is valid federal legislation under head 3 of section 91—Taxation.

trafic et du commerce», n'embrasse pas la réglementation, par un système de permis, d'un commerce particulier auquel les Canadiens sont par ailleurs libres de s'adonner dans les provinces ...

a Et plus loin:

[TRADUCTION] ... cette loi ne pouvait être adoptée en vertu du pouvoir général, prévu par l'art. 91, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, parce qu'elle empiète sur le pouvoir législatif conféré aux provinces par le paragraphe 92(13), pour faire des lois relatives aux «droits civils dans la province».

b

Quel que soit l'appui que la requérante a pensé trouver dans ce jugement, j'estime qu'il est, à la lumière des faits de la cause, entièrement anéanti par le passage cité plus haut de l'arrêt *Proprietary Articles*.

c

L'avocat a invoqué en quatrième lieu l'arrêt *In re The Board of Commerce Act, 1919 and The Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191. La première des deux lois mentionnées instituait la Commission de commerce. La seconde habitait la Commission à réprimer et à interdire les coalitions qu'elle jugeait contraires à l'intérêt public. Elle lui accordait aussi le pouvoir de réprimer les accumulations d'articles d'alimentation, de vêtements et de combustibles au-delà de la quantité raisonnablement utilisée pour être consommée par un particulier pour son ménage ou par un commerçant pour les fins de son commerce, de même qu'elle lui permettait d'exiger que l'excédent soit offert en vente à des prix justes et lui accordait le pouvoir d'imposer des sanctions de nature pénale pour toute infraction à la Loi.

d

e

f

g

Le Conseil privé a jugé que le Parlement du Canada n'avait pas le pouvoir d'adopter ces deux Lois parce qu'elles constituaient une grave ingérence dans [TRADUCTION] «*la propriété et les droits civils dans les provinces*», un domaine de compétence exclusive confié aux provinces par le paragraphe 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Ces deux Lois ne pouvaient se réclamer d'aucune disposition de l'article 91, ni du paragraphe (2) sur le trafic et le commerce, ni du paragraphe (27) sur la loi criminelle.

h

i

Cet arrêt non plus n'est d'aucun secours pour la requérante, puisque j'ai conclu que le Parlement fédéral était habilité à adopter le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, sous le régime du paragraphe 91(3) sur la taxation.

j

The other cases cited by counsel are:

- The fifth — *The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1938] Ex.C.R. 177.
- The sixth — *His Majesty The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1939] S.C.R. 322, appeal to the Supreme Court of Canada from the Exchequer Court of the fifth case.
- The seventh — *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [1937] A.C. 368.
- The eighth — *In the Matter of Three Bills Passed by the Legislative Assembly of Alberta At the 1937 (Third Session) Thereof, Entitled Respectively:*
 “An Act Respecting the Taxation of Banks”;
 “An Act to Amend and Consolidate the Credit of Alberta Regulations Act”;
 “An Act to Ensure the Publication of Accurate News and Information”, [1938] S.C.R. 100.
- The ninth — *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario et al.*, [1937] A.C. 355.

Having read the judgments in all these cases I deem it unnecessary to discuss them for the purposes of the matters before me. In my view none of them assist the applicant (plaintiff).

What we are here concerned with is the validity of a portion of an Act of the Parliament of Canada, namely, subsection 231(3) of the *Income Tax Act*. In respect of such legislation the fundamental principle, long established, may be stated as follows: if legislation enacted by Parliament, in its pith and substance falls under one or more of the heads of section 91 of *The British North America Act, 1867*, it is valid, and its validity is not affected by the fact that some head or heads of section 92, for which legislative authority is vested exclusively in the provinces, may be affected by it. Example: head 13—Property and Civil Rights in the Province; head 16—Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province. On the other hand, if in form or in the guise of legislation under one or more heads of section 91, it is in pith and substance legislation on a subject-matter given exclusively to the provinces, it is invalid.

L'avocat a encore invoqué les arrêts suivants:

- Le cinquième — *The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1938] R.C.É. 177.
- Le sixième — *His Majesty The King v. Imperial Tobacco Company of Canada Limited*, [1939] R.C.S. 322, appel en Cour suprême du Canada du cinquième arrêt ci-dessus de la Cour de l'Échiquier.
- Le septième — *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [1937] A.C. 368.
- Le huitième — *In the Matter of Three Bills Passed by the Legislative Assembly of Alberta At the 1937 (Third Session) Thereof, Entitled Respectively:*
 “An Act Respecting the Taxation of Banks”;
 “An Act to Amend and Consolidate the Credit of Alberta Regulations Act”;
 “An Act to Ensure the Publication of Accurate News and Information”, [1938] R.C.S. 100.
- Le neuvième — *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario et al.*, [1937] A.C. 355.

J'ai lu les motifs de tous ces arrêts, et il n'est pas nécessaire d'en faire l'analyse en l'espèce. A mon avis, aucun de ces arrêts n'est d'un secours quelconque pour la requérante (demanderesse).

Il s'agit en l'espèce de juger la constitutionnalité d'une disposition d'une loi du Parlement du Canada, plus précisément du paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On peut rappeler de la manière suivante le principe fondamental et bien établi à l'égard d'une telle loi: une loi adoptée par le Parlement est constitutionnelle si, de par son caractère véritable, elle porte sur l'un ou des domaines de compétence de l'article 91 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, peu importe qu'elle touche à un ou à des domaines de compétence de l'article 92, lesquels relèvent de la juridiction exclusive des provinces, tels la propriété et les droits civils dans la province, au paragraphe 92(13), et généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province, au paragraphe 92(16). Par contre, une telle loi est inconstitutionnelle si, malgré la forme ou l'apparence d'une loi adoptée en vertu d'un ou de plusieurs paragraphes de l'article 91, son caractère véritable porte sur un domaine relevant de la compétence exclusive des provinces.

As indicated earlier in these reasons, in my view subsection 231(3) of the *Income Tax Act* clearly falls within head 3 of section 91—The raising of Money by any Mode or System of Taxation. It gives powers to the Minister of National Revenue that are necessary for the purpose of enabling him to carry out his duties and responsibilities under the *Income Tax Act*. The duty of the Department to administer and enforce the Act necessarily involves the duty and responsibility of ascertaining, by every reasonable means who owes taxes and how much he owes. So far as the evidence goes, the only practical means of ascertaining what persons are trading in commodities securities, and which of them have made profits or sustained losses thereby, and the amounts of such profits or losses, is by getting the information from the brokers who handled the transactions. All the information required from the applicant is needed. In my view the two requirements made are valid and reasonable, and their validity is not prejudiced by the fact that they may cause the applicant a good deal of inconvenience and expense.

Two or three other points raised in argument by counsel require brief attention. Counsel for the applicant referred to the rule that a taxing statute is to be construed strictly, and cited several cases in which the rule was applied or discussed. I do not question the rule and I do not dispute the authority of the cases cited. However the rule does not mean that where the words used in a statute have a clearly expressed meaning they are to be construed in a narrower sense or to be given a meaning other than their natural grammatical meaning. I do not understand any of the cited cases as expressing a different view of the law.

In the present case, the meaning of subsection 231(3) of the *Income Tax Act* is quite clear. It authorizes the Minister, for any of the purposes described, to demand from any person any information. In my view those words mean precisely what they say, the only limitation being that, as they are found in the *Income Tax Act* and as the purpose of the demand for information is the administration or enforcement of the Act, the information must be related to income.

Comme indiqué plus tôt dans ces motifs, il est indéniable que le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* s'autorise du paragraphe 91(3) qui prévoit le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation. Il investit le ministre du Revenu national des pouvoirs propres à l'accomplissement des obligations et responsabilités que lui impose la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'obligation qui incombe au Ministère d'appliquer et d'exécuter la Loi comprend nécessairement l'obligation et la responsabilité de déterminer, par tout moyen raisonnable, quels sont les contribuables qui doivent un impôt et combien ils doivent payer. En ce qui concerne la preuve, le seul moyen pratique de déterminer quelles sont les personnes qui se livrent aux opérations à terme, lesquelles d'entre elles réalisent des bénéfices ou subissent des pertes, et combien elles ont gagné ou perdu, est de se renseigner auprès des courtiers qui ont effectué les transactions. Le Ministre a besoin de tous les renseignements qu'il demande à la requérante. A mon avis, les deux demandes sont légales et raisonnables, leur légalité n'étant pas contestable du fait qu'elles peuvent causer à la requérante beaucoup de tracas et de frais.

L'avocat de la requérante a également soulevé deux ou trois autres points qu'il y a lieu de commenter brièvement. Il évoque le principe selon lequel une loi fiscale doit être interprétée restrictivement, et cite plusieurs précédents dans lesquels ce principe a été suivi ou commenté. Je ne conteste ni le principe, ni les causes citées à l'appui. Ce principe ne signifie toutefois pas qu'on doit restreindre encore le sens de mots employés dans une loi et dont le sens est clairement exprimé, ou leur donner un autre sens que leur sens grammatical ordinaire. Il appert qu'aucune des décisions citées ne donne une interprétation différente du droit en la matière.

En l'espèce, le sens du paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est très clair. Il habilite le Ministre à exiger de toute personne tout renseignement pour toute fin visée. Cette phrase dit bien ce qu'elle veut dire, sous cette seule réserve que les renseignements demandés doivent porter sur un revenu, attendu que cette phrase se trouve dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et que la demande de renseignement doit être faite aux fins d'application ou d'exécution de la Loi.

Counsel for the applicant also submitted that in the present case there is no investigation under way, of the applicant, of any customer of the applicant, or of anybody, that therefore the Minister was not acting for the purpose of the administration or enforcement of the Act. Counsel for the respondent replied by referring to *Attorney General of Canada v. Bélanger* (1962), 63 DTC 1289 (Que. Q.B.). In that case a demand had been served for an income tax return to be filed, which demand had not been complied with. The Quebec Court of Queen's Bench reversed the judgment of the Trial Court, which had dismissed the charge of failing to file the return as demanded. Ouimet J. at page 1292, said:

(a) It is not necessary to prove that "the demand is made in the course of an investigation instituted by virtue of the *Income Tax Act*."

(b) A demand for a return of income in accordance with section 126 (2) [now 231(3)] can be made outside of the course of an investigation instituted by the Minister or another authorized person.

Counsel for the applicant pointed out that the Supreme Court decision in the *Bank of Commerce* case, *supra*, was given a few weeks after the *Bélanger* case and of course takes precedence over the *Bélanger* decision. I agree that to whatever extent they conflict, the *Bank of Commerce* decision prevails. The question is to what extent they conflict. What the *Bélanger* case actually decided was that it was not necessary to conduct an audit, seize books or documents or commence an investigation before demanding an income tax return. I do not understand the *Bank of Commerce* decision to mean that that decision was wrong. In the *Bank of Commerce* case it was mutual ground that the requirement related to a genuine and serious inquiry into the tax liability of some specific person or persons. This was a matter of fact. It was an important fact in leading the Court to conclude that the Minister was acting for purposes of the administration or enforcement of the Act. Nowhere in any of the judgments in that case is there a statement of how far the inquiry must have proceeded before a requirement is authorized, nor even that it must have started. The word "related" is just as applicable to an intended inquiry as to one that is already under way.

L'avocat de la requérante soutient aussi qu'en l'espèce, il n'y a aucune enquête, ni sur la requérante, ni sur aucun de ses clients, ni sur qui que ce soit, et qu'en conséquence, l'action du Ministre ne visait pas à l'application ou à l'exécution de la Loi. L'avocat de l'intimé a opposé à cet argument le précédent *Attorney General of Canada v. Bélanger* (1962), 63 DTC 1289 (B.R. Qué.). Il s'agissait d'une affaire de défaut de déclaration d'impôt sur le revenu, malgré une sommation du Ministre. La Cour du Banc de la Reine du Québec a infirmé le jugement de première instance qui avait rejeté la poursuite pour défaut de déclaration d'impôt. Le juge Ouimet s'est prononcé en ces termes à la page 1292:

[TRADUCTION] a) Il n'est pas nécessaire de prouver que «la demande est faite au cours d'une enquête ordonnée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*».

b) Une demande de production d'une déclaration de revenu, faite conformément à l'article 126(2) [actuellement rénuméroté 231(3)], peut être faite en dehors d'une enquête ordonnée par le Ministre ou une autre personne autorisée.

L'avocat de la requérante fait remarquer que l'arrêt *Bank of Commerce*, précité, de la Cour suprême du Canada, rendu quelques semaines après l'arrêt *Bélanger*, l'emporte sur celui-ci. Je conviens que l'arrêt *Bank of Commerce* doit prévaloir dans la mesure où il y a conflit entre les deux. Il s'agit cependant de savoir dans quelle mesure les deux arrêts sont en conflit l'un avec l'autre. Ce qui ressort de l'arrêt *Bélanger*, c'est qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une vérification, à une saisie de livres ou de documents, ni de tenir une enquête, avant d'exiger la production d'une déclaration d'impôt sur le revenu. L'arrêt *Bank of Commerce* ne constitue pas, à mon avis, une négation de cette conclusion. Dans l'affaire *Bank of Commerce*, les deux parties convenaient que la demande était relative à une enquête sérieuse et véritable sur l'impôt exigible d'une ou de plusieurs personnes déterminées. Il s'agissait là d'une question de fait, et ce fut là un élément déterminant qui a amené la Cour à conclure que le Ministre agissait aux fins d'application ou d'exécution de la Loi. Ni l'un ni l'autre jugement rendu en cette affaire ne dit à quel stade de l'enquête le Ministre peut autoriser la demande de renseignements, ni même qu'une enquête doit avoir lieu au préalable. Le mot «relative» peut s'appliquer tout aussi bien à une enquête envisagée qu'à une enquête déjà commencée.

Quite apart from what I have said in the foregoing paragraph, in my opinion this is a genuine and serious inquiry which it was decided several years ago was necessary. Having been unable to obtain the needed information voluntarily the Minister is now formally seeking to obtain it by the means provided in subsection 231(3). From the beginning it has been clear that the Department was seeking information about the transactions of and profits made by commodities securities traders. The fact that this objective has been pursued for so many years and has reached this stage is pretty conclusive evidence that it is a genuine and serious matter which can certainly be designated as an inquiry.

I have already expressed *supra* my view of the meaning, in the context of the *Income Tax Act*, of the words "specific person or persons."

Counsel for the applicant raised a technical point in connection with the requirement of May 8, 1980. Subsection 231(3) provides that the requirement shall state that the information or documents are required "within such reasonable time as may be stipulated therein". The requirement of October 8, 1980 specified that the information be provided by December 8, 1980, which complied with the statutory provision. That of May 8, 1980, however, did not specify a date or period of time, but required that the information be provided "without delay". Counsel submitted that these words did not comply with the statute, which must be construed strictly, and that consequently the requirement was invalid.

Counsel for the respondent contended that, in the context of the particular requirement, the words "without delay" meant "within a reasonable time"—"don't drag your feet"—"get on with it", and thus constituted sufficient compliance with the statute.

The purpose of the statutory provision is to ensure that the person from whom the information is required will have a reasonable time (which will vary considerably depending on the amount of information, the time required to collect and compile it, and other circumstances) to comply, and that he will comply within that reasonable time. The words "without delay" do not comply strictly with the statute, but in the sense of "within a

A part ce que j'ai dit au paragraphe précédent, je conclus qu'il s'agit en l'espèce d'une enquête véritable et sérieuse qui a été jugée nécessaire il y a plusieurs années. N'ayant pu obtenir des renseignements librement fournis, le Ministre cherche maintenant à se les assurer par les voies officielles mises à sa disposition par le paragraphe 231(3). Dès le début, il était évident que le Ministère cherchait des renseignements sur les transactions et les bénéfices des négociants en bons et obligations à terme. Le fait que le Ministre a poursuivi cet objectif pendant de si nombreuses années jusqu'à la présente étape prouve qu'il s'agit là de quelque chose de véritable et de sérieux que l'on peut certainement qualifier d'enquête.

J'ai déjà exprimé mon opinion sur le sens des mots «personne ou personnes déterminées», pris dans le contexte de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

L'avocat de la requérante relève un vice de forme entachant la demande du 8 mai 1980. Selon le paragraphe 231(3), il faut préciser dans la demande que les renseignements ou documents sont exigés «dans le délai raisonnable qui peut y être fixé». La demande du 8 octobre 1980 indique que les renseignements devaient être fournis au plus tard le 8 décembre 1980, ce qui est conforme à cette disposition de la loi. Toutefois, la demande du 8 mai 1980 ne précise aucune date ou délai; elle exige que les renseignements soient fournis [TRADUCTION] «sans délai». L'avocat soutient que ces mots ne sont pas conformes à la loi qui doit être interprétée restrictivement et, qu'en conséquence, la demande est nulle.

L'avocat de l'intimé soutient que, dans le contexte de cette demande en particulier, les mots «sans délai» signifient [TRADUCTION] «dans un délai raisonnable», «sans tarder» ou «aussitôt que possible», et qu'ils sont donc conformes à la loi.

Le but de cette disposition législative est de garantir que la personne qui fait l'objet d'une demande de renseignements dispose d'un délai raisonnable pour s'y conformer (délai qui pourra varier considérablement selon la quantité de renseignements demandés et le temps requis pour les recueillir et les rassembler, etc.) et qu'elle s'y conforme dans ce délai raisonnable. Les mots «sans délai» ne sont pas rigoureusement conformes à la

reasonable time”, which is the meaning courts have frequently held to be the correct meaning, and which in my opinion is the right meaning in the circumstances of this case, they afford the applicant all the protection intended by the statute. A reasonable time is not exact, as is a stated period or a terminating date, but it can be ascertained for the circumstances of a particular case. If, in the present case, the information is not forthcoming and legal proceedings are begun, the Minister will have to satisfy the Court that a reasonable period of time for compliance with the requirement elapsed before the proceedings were started.

Even in respect of the requirement of October 8, 1980, wherein a period of two months was stated for compliance, the Minister might well have to satisfy the Court that two months was a reasonable time. In my view this would be so if an objection were raised, soon enough, that the period allowed was not sufficient, and a *prima facie* case was made for a longer period.

In my view, in the circumstances of this case, the purpose of the statutory rule is sufficiently satisfied by the words “without delay” in the requirement of May 8, 1980. I very much doubt that the words “within such reasonable time as may be stipulated” in subsection 231(3) are intended to render totally invalid a requirement worded as is the one in question here, particularly since there is no ground for concluding that the applicant has been prejudiced by it or is likely to be prejudiced by it. My final conclusion is that the requirement of May 8, 1980 should not be declared invalid on this ground.

The only remaining matter that requires consideration is the claim, in the action begun in this Court by statement of claim issued on November 20, 1980, that paragraphs 231(3)(a) and (b) infringe paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. These paragraphs provide:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

loi, mais en tant qu'ils signifient «dans un délai raisonnable», signification que leur ont souvent donnée les cours de justice et qui, à mon avis, doit leur être attribuée en l'espèce, ils assurent à la requérante toute la protection prévue par la loi. Un délai raisonnable n'est pas un délai précis, comme une période fixe ou un dernier délai, mais on peut le déterminer par les faits selon chaque cas d'espèce. Si, en l'espèce, les renseignements demandés ne sont pas promptement fournis et que le Ministre engage des procédures judiciaires, il devra convaincre le tribunal qu'il ne les a engagées qu'au terme d'un délai raisonnable, accordé à la requérante pour qu'elle puisse se conformer à la demande.

Même à l'égard de la sommation du 8 octobre 1980, qui accorde à la requérante un délai de deux mois pour s'y conformer, il se peut que le Ministre ait à convaincre la Cour que le délai de deux mois constitue un délai raisonnable. Ce serait le cas si la requérante objectait assez tôt qu'elle ne disposait pas d'un délai suffisant et si elle pouvait établir de prime abord la nécessité d'un délai plus long.

Il appert qu'en l'espèce, les mots «sans délai», employés dans la demande du 8 mai 1980, sont conformes au but visé par la règle qui s'incarne dans le texte de loi dont s'agit. Je ne pense pas que les mots «dans le délai raisonnable qui peut y être fixé» du paragraphe 231(3) aient pour effet d'invalider une demande formulée comme celle en l'espèce, surtout s'il n'y a pas lieu de conclure que la requérante en a subi ou pourra en subir un préjudice. Je conclus donc que la demande du 8 mai 1980 ne doit pas être annulée par ce motif.

Il échet enfin d'examiner si, selon l'allégation faite dans l'action intentée devant cette Cour par déclaration du 20 novembre 1980, les alinéas 231(3)a) et b) enfreignent les alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Ces derniers alinéas portent:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

In respect of paragraph 1(a) the only thing to which the claim of infringement could possibly apply is "the right . . . to . . . enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof." All the Minister is demanding is information. The requirements do not involve infringement of anyone's right to enjoyment of property nor do they involve or threaten that anyone will or may be deprived of that right. Even if that were not so, the closing words of paragraph 1(a), "except by due process of law", are conclusive, in my opinion, to negative the claim. It is clear from what has been said earlier that, as I view the facts and the law, the Minister in making these two requirements is acting in due process of law.

In respect of paragraph 2(e), if it has any application to the applicant, the present hearing of the two motions is designed to ensure a fair hearing and I hope and think is doing so. Their clients, whose right to privacy in relation to their securities transactions may be affected if the motions are rejected, are not parties to these proceedings, but the Court is not unaware of their rights. Always in cases of this kind there is a conflict between the private rights of the individual and the purpose and need of government to be efficient in carrying out its responsibilities. Striking a balance between the two is necessary, but concluding which should prevail is often difficult.

In the present case the needs of the Department of National Revenue to ascertain and collect, wherever possible, the income tax which traders in commodities securities transactions have become liable to pay, resulting from profits made on those transactions, are important, possibly of serious proportions. There are many persons in Canada who engage in this trade, and sometimes very

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

En ce qui concerne l'alinéa 1a), le seul droit que puisse viser cette allégation serait «le droit . . . à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé». Tout ce que le Ministre demande, ce sont des renseignements. Ses sommations ne portent pas atteinte au droit de qui que ce soit à la jouissance de ses biens; elles n'impliquent pas non plus que quelqu'un sera ou pourra être privé de ce droit. Même si cela n'était pas le cas, les derniers mots de l'alinéa 1a), «que par l'application régulière de la loi», suffisent, à mon avis, à annihiler cet argument. A la lumière des faits et vu les règles de droit applicables, il appert, comme indiqué plus haut, que le Ministre applique régulièrement la loi en faisant ces deux demandes de renseignements.

Quant à l'alinéa 2e), je pense que, s'il s'applique en l'espèce, cette audition des deux requêtes a précisément pour objet de garantir une audition impartiale. Il est vrai que les clients de la requérante, dont le droit au secret pour ce qui est de leurs transactions peut être menacé par le rejet des requêtes, ne sont pas parties à l'instance, mais la Cour a pleine conscience de leurs droits. Il y a toujours, dans les affaires de ce genre, conflit entre les droits de l'individu, d'une part, et le but et les besoins d'un gouvernement efficace dans l'exercice de ses responsabilités, d'autre part. Il est alors nécessaire de faire l'équilibre entre les deux plateaux de la balance, mais il est bien difficile de décider lequel des deux doit peser plus lourd.

En l'espèce, la nécessité qu'il y a pour le ministère du Revenu national d'établir et de percevoir, autant que possible, l'impôt sur le revenu payable par les négociants en denrées à terme, du fait des bénéfices réalisés sur leurs transactions, est importante et peut-être très importante. Nombreux sont ceux qui se livrent à cette activité au Canada, et d'importants bénéfices sont parfois réalisés pen-

substantial profits are made in the course of a year, and even on single transactions. From the number of cases in which charges of income tax fraud come before the courts it seems likely that on some occasions some trader or traders may yield to the temptation to not report one or more trading profits on their income tax returns. The temptation is no doubt greater in cases where the profits have been large. The temptation may easily be great because the risk of discovery may seem slight. Generally, only the trader and his broker know, or at least need know, what profits the trader has made, and only the trader knows, or at least need know, whether all the profits he has made from these trading transactions have been entered on his income tax returns. Whether the failure to report such profits is deliberate or results from oversight or some other accidental error, the end result is loss to the national revenue, part of which loss is borne by the provinces under the tax revenue sharing arrangements existing between Canada and the provinces. The loss in any year to the several governments may be nil, or insignificant, but on the other hand it may be quite substantial. Thus the need for the Department to ascertain the facts of the situation is very real. As mentioned earlier, the evidence of the respondent is that the only practical way in which the facts can be ascertained is by getting the information from the brokers. This is what the Minister's requirements of May 8 and October 8, 1980 are intended to do. No indication or suggestion of any other practicable way in which the needed information can be obtained has been presented to the Court. I therefore accept the respondent's evidence on this point as correct.

The position of the client traders of the applicant, who are not parties to these proceedings but may be affected by their result, is, in my opinion, not as serious. The right of the individual to privacy must yield to the need for efficient operation of government where the situation is sufficiently serious to warrant it. Here, information is being asked, or demanded, concerning their security trading transactions, which information the respondent has undertaken to keep strictly confidential. To my mind, this means that only the departmental personnel who are necessarily required to deal with it will have any knowledge of what it contains. There should be very little or no

dant une année ou même au cours d'une seule transaction. Si l'on en juge par le nombre des affaires de fraude fiscale qui passent en jugement, il se peut que certains de ces négociants cèdent parfois à la tentation de ne pas déclarer, aux fins de l'impôt sur le revenu, les bénéfices réalisés à l'occasion d'une ou de plusieurs transactions. Il ne fait pas de doute que cette tentation est d'autant plus grande que les bénéfices sont plus importants. Si cette tentation est grande, c'est que le risque d'être découvert peut sembler infime. En général, seuls le négociant et son courtier connaissent ou doivent connaître les bénéfices réalisés par le négociant, et seul le négociant sait ou doit savoir s'il a déclaré dans ses revenus tous les bénéfices réalisés par ces transactions. Que ces bénéfices soient passés sous silence sciemment, ou à la suite d'un oubli ou d'une autre erreur involontaire, c'est le fisc qui subit une perte, dont une partie est supportée par les provinces eu égard aux accords de partage des recettes fiscales entre le Canada et les provinces. Il se peut qu'au cours d'une année quelconque, la perte subie par les différents gouvernements soit nulle ou marginale, mais il se peut aussi qu'elle soit substantielle. Le Ministère a donc réellement besoin de déterminer les faits dont s'agit. Comme indiqué plus haut, l'intimé affirme que le seul moyen pratique de les établir, c'est d'obtenir ces renseignements auprès des courtiers. C'est le but visé par les demandes du Ministre, en date du 8 mai et du 8 octobre 1980. Il n'a été indiqué à la Cour aucun autre moyen efficace d'obtenir les renseignements requis. Je considère donc exacte la preuve de l'intimé sur ce point.

Je n'accorde pas le même poids à la position des négociants qui sont les clients de la requérante et qui seront peut-être affectés par l'issue de ces procédures auxquelles ils ne sont pas parties. Le droit de l'individu à la vie privée cède au besoin de gouvernement efficace lorsque la situation est assez grave pour le justifier. En l'espèce, l'intimé demande ou exige, à propos de leurs transactions de valeurs mobilières, des renseignements qu'il s'est engagé à garder strictement confidentiels. Cet engagement signifie, à mon avis, que seuls les fonctionnaires du Ministère qui doivent les instruire connaîtront le contenu de ces renseignements. Le risque que ces renseignements devien-

danger that any of it will become a matter of public knowledge. This undertaking, of course, does not extend to any case in which the information obtained is such as to indicate that further proceedings should be taken. For example, if criminal or civil proceedings should be commenced against a trader, in which proceedings the information which leads to it may be necessary evidence, the trader's right to privacy would yield to the requirements of justice.

In my view, in the circumstances of this case, the Minister's requirements should not be held to constitute a breach of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, with regard to the applicant's trading clients. If subsequent proceedings are taken against any of them, resulting from the information obtained, they will be fully protected, under the law, in their right to a fair hearing.

The end result, arrived at with difficulty and not without doubt, is that the two applications, begun by the applicant herein by originating notices of motion dated respectively May 16, 1980 and November 14, 1980 and filed respectively May 20, 1980 and November 20, 1980, together with the claim in the action begun by the plaintiff (applicant in the two motions) by statement of claim dated and filed November 20, 1980, all of which proceedings were consolidated by order of this Court on December 10, 1980, are dismissed with costs. There will be only one set of costs for the hearing on December 10 and 11, 1980.

nent un secret de polichinelle est infime, voire nul. Cet engagement ne vaut pas, bien entendu, dans le cas où les renseignements obtenus sont tels qu'ils justifient une nouvelle action en justice. A titre d'exemple, si le Ministre intente une action criminelle ou civile contre un négociant, et qu'il lui soit nécessaire de soumettre en preuve les renseignements qui l'ont amené à agir en justice, le droit au secret du négociant cèdera aux impératifs de la justice.

Je conclus, à la lumière des faits de la cause, que les demandes du Ministre ne vont pas à l'encontre de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, pour ce qui est des clients de la requérante. Si le Ministre vient à intenter une action en justice contre n'importe lequel d'entre eux à la suite des renseignements obtenus, son droit à une audition impartiale sera parfaitement protégé en vertu de la loi.

La conclusion finale à laquelle je suis parvenu, non sans difficulté et malgré mes doutes, est que je dois rejeter les deux demandes, introduites par la requérante devant cette Cour par voie d'avis introductifs de requête, datés respectivement du 16 mai 1980 et du 14 novembre 1980, et déposés respectivement le 20 mai 1980 et le 20 novembre 1980. Je dois également rejeter l'action intentée par la demanderesse (requérante pour ce qui est des deux requêtes ci-dessus), par déclaration datée du 20 novembre 1980 et déposée le même jour. Les trois procédures, réunies par ordonnance de la Cour en date du 10 décembre 1980, sont rejetées avec un seul décompte de dépens pour les deux journées d'audience du 10 et 11 décembre 1980.