

**Federal Courts  
Reports**



**Recueil des décisions  
des Cours fédérales**

**EDITOR'S NOTE:** This document is subject to editorial revision before its publication in final form.

**NOTE DE L'ARRÊTISTE :** Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa version définitive.



---

**Federal Courts  
Reports**

**Recueil des  
décisions des Cours  
fédérales**

**2022, Vol. 4, Part 1**

**2022, Vol. 4, 1<sup>er</sup> fascicule**

Cited as [2022] 4 F.C.R., {<sup>3-183</sup>

Renvoi [2022] 4 R.C.F., {<sup>3-183</sup>

---

## EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOIVIN, B.SOC.SC., LL.B./B.SC.SOC., LL.B.

## ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

SUZANNE THIBAUDEAU, K.C./c.r.

LORNE WALDMAN, C.M., Waldman & Associates

---

### LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

### PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager

LINDA BRUNET

Legal Research Editors

CASSANDRA JOHNSON

NATHAN GAGNIER

Production Coordinator

EMMA KALY

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, MARC A. GIROUX, Commissioner.

© His Majesty the King in Right of Canada, 2024.

Print

Cat. No. JU1-2-1

ISSN 1714-3713

Online

Cat. No. JU1-2-1-PDF

ISSN 1714-373X

*The following added value features in the Federal Courts Reports are protected by Crown copyright: captions and headnotes, all tables and lists of statutes and regulations, cases, authors, as well as the history of the case and digests of cases not selected for full-text publication.*

*Requests for permission to reproduce these elements of the Federal Courts Reports should be directed to: Editor, Federal Courts Reports, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3.*

### ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

### SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication

LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique

CASSANDRA JOHNSON

NATHAN GAGNIER

Coordonnatrice, production

EMMA KALY

*Le Recueil des décisions des Cours fédérales est publié conformément à la Loi sur les Cours fédérales. L'arrêtiiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, dont le commissaire est MARC A. GIROUX.*

© Sa Majesté le Roi du Chef du Canada, 2024.

Imprimé

N° de cat. JU1-2-1

ISSN 1714-3713

En ligne

N° de cat. JU1-2-1-PDF

ISSN 1714-373X

*Les éléments rédactionnels suivants du Recueil des décisions des Cours fédérales sont protégés par le droit d'auteur de la Couronne : rubriques et sommaires, toutes les listes et tables de jurisprudence, de doctrine, de lois et règlements, ainsi que l'historique de la cause et les fiches analytiques des décisions qui n'ont pas été retenues pour publication intégrale.*

*Les demandes de permission de reproduire ces éléments du Recueil doivent être adressées à : L'arrêtiiste en chef, Recueil des décisions des Cours fédérales, Commissariat à la magistrature fédérale Canada, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3.*

Subscribers who receive the Federal Courts Reports pursuant to the Canada Federal Court Reports Distribution Order should also address any inquiries and change of address notifications to the Editor:

Les abonnés qui reçoivent le Recueil en vertu du Décret sur la distribution du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont également priés d'adresser leurs demandes de renseignements et leurs avis de changements d'adresse à l'arrétiste en chef.

The Federal Courts Reports may be accessed on the Internet at the following Web site: <http://reports.fja-cmf.gc.ca/eng/>

Le Recueil des décisions des Cours fédérales peut être consulté sur Internet au site Web suivant : <http://reports.cmf-fja.gc.ca/fra/>

## CONTENTS

Judgments ..... 3–183

### Canada (National Revenue) v. Ghermezian (F.C.) ... 3

Income Tax — Administration and Enforcement — Applications seeking compliance orders under *Income Tax Act*, s. 231.7 to compel respondents to provide documents and/or information previously sought by applicant under Act, ss. 231.1, 231.2 — Respondents failed to provide all documentation, information — Argued requests purportedly issued under s. 231.1(1) sought information that Minister was authorized to compel only through requirement issued under s. 231.2(1) — Further argued, *inter alia*, that s. 231.1(1) not granting Minister power comparable to s. 231.2(1), either to: (a) compel provision of documents outside context of inspection; or (b) compel provision of information other than information about location or provenance of documentation sought in context of inspection — Respondents' position having two aspects — First, while an "authorized person" can rely upon s. 231.1(1) to enter business premises, inspect documents kept there, that section providing no authority for authorized person to issue written demand compelling provision of such documents — Second, s. 231.1(1) relating only to pre-existing documentation, not authorizing issuance of written demand compelling recipient to answer questions or otherwise provide substantive information relevant to a taxpayer's tax position — Respondents submitted that circumscribed power to demand documentation, information under s. 231.2(1), absence of similar guardrails in s. 231.1(1), suggesting that s. 231.1(1) not intended to authorize issuance of demands in same manner as s. 231.2(1) — Whether respondents required to provide documents, information in response to request issued under s. 231.1 — S. 231.1(1) entitling authorized person to demand provision of documentation without physically attending at place or premises where documentation kept — Purpose of s. 231.1 is to facilitate Minister's unencumbered, immediate access to all of taxpayer's books, records, information — Words "inspect, audit or examine..." in s. 231.1(1)(a) are broad terms encompassing range of activities, which logically

*Continued on next page*

## SOMMAIRE

Jugements ..... 3–183

### Canada (Revenu national) c. Ghermezian (C.F.) .... 3

Impôt sur le revenu — Application et exécution — Demandes en vue d'obtenir des ordonnances en vertu de l'article 231.7 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* enjoignant aux défendeurs de produire des documents ou des renseignements précédemment demandés par le ministre, demandeur, en vertu des articles 231.1 et 231.2 de la Loi — Les défendeurs n'ont pas fourni les documents ou renseignements demandés — Ils ont fait valoir que les requêtes qui auraient été envoyées en vertu du paragraphe 231.1(1) visaient à obtenir des renseignements ou des documents que le ministre ne pouvait exiger qu'au moyen d'une demande péremptoire faite en vertu du paragraphe 231.2(1) — Ils ont soutenu, entre autres choses, que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 231.1(1) n'est pas comparable à celui que confère le paragraphe 231.2(1), soit le pouvoir a) d'exiger la production de documents dans un contexte autre que celui d'une enquête, ou b) d'exiger la production de renseignements autres que des renseignements sur la provenance des documents demandés ou l'endroit où ils se trouvent dans le contexte d'une enquête — La position des défendeurs comporte deux aspects — Premièrement, bien qu'une « personne autorisée » puisse se fonder sur le paragraphe 231.1(1) pour pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise et inspecter les documents qui y sont conservés, cette disposition ne confère pas à cette personne le pouvoir d'exiger par écrit la production de ces documents — Deuxièmement, le paragraphe 231.1(1) ne vise que des documents préexistants et n'autorise pas l'envoi d'une demande écrite obligeant le destinataire à répondre à des questions ou à fournir des renseignements de fond (mais non déjà écrits) se rapportant à la situation fiscale d'un contribuable — Ils ont soutenu que le pouvoir expressément conféré d'exiger la production de documents et de renseignements en application du paragraphe 231.2(1) et l'absence de garde-fous semblables au paragraphe 231.1(1) indiquent que le paragraphe 231.1(1) n'est pas censé autoriser l'envoi de demandes formelles de la même manière que le fait

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

include requesting provision of documents — This consistent with statutory interpretation analysis performed in *Tellza Inc. v. Canada (National Revenue)* of comparable provision of *Excise Tax Act* (ETA), s. 288(1) — While *Tellza* involved application for judicial review under ETA, applicant in that case advanced a position essentially identical to that taken by respondents in present case — Within context, purpose of ETA, s. 288(1) indeed granting authorized person power to request or require taxpayer to provide information in any form — This inspection power necessarily entailing power to request or require documents to be provided so that authorized person can conduct inspection, audit or examination effectively — No reason to depart from this analysis or to decline to apply it to provisions of Act at issue herein — Statutory interpretation set out in *Tellza* reasonable, correct interpretation of relevant provision — Conclusion in *Tellza* consistent with appellate authority identified by Minister — That said, s. 231.1 not authorizing issuance of demand compelling recipient to provide, through written answers to questions, substantive information relevant to taxpayer's tax position — Words “inspect, audit or examine...” not encompassing demands for information that is not contained in a document — As explained in *Canada (National Revenue) v. Cameco Corporation*, obligation to assist in s. 231.1(1)(d) is in aid of inspection, search, examination or review of records — *Cameco* not suggesting that s. 231.1 affording Minister access to undocumented information — Minister cannot compel oral answers to questions — No point of principle identified here militating in favour of different result in context of demands to answer questions in writing rather than orally — S. 231.1(1)(a) empowering Minister to compel provision of documented information, not undocumented information — Term “document” broader than term “record”, potentially encompasses records within meaning of s. 230 as well as other forms of documentation not falling within that meaning — Appropriate analysis not to identify “pith and substance” of a request, then consider whether it complies with s. 231.2 as a requirement — Rather, required analysis whether s. 231.1 providing authority for the request — Necessary herein to decide how conclusions on statutory interpretation issue applied to individual items in requests and, as result, which items were valid because they represented demand for documentation, and which were not valid because they represented demand for undocumented information — Minister largely successful in resisting defence argument raised by respondents — Applications allowed.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

le paragraphe 231.2(1) — Il s'agissait principalement de déterminer si les défendeurs étaient tenus de fournir des documents et/ou des renseignements en réponse à une requête présentée en vertu de l'article 231.1 — Le paragraphe 231.1(1) permet à la personne autorisée d'exiger la production de documents sans qu'elle soit physiquement sur les lieux ou dans les locaux où sont gardés les documents — L'article 231.1 vise à assurer au ministre un accès sans entrave et immédiat aux dossiers et renseignements du contribuable — Les mots « inspecter, vérifier ou examiner... » à l'alinéa 231.1(1)a) ont un sens large qui englobe un éventail d'activités dont, logiquement, la demande de production de documents — Ceci s'accorde avec l'analyse d'interprétation de la disposition comparable du paragraphe 288(1) de la *Loi sur la taxe d'accise* (LTA) dans la décision *Tellza Inc. c. Canada (Revenu national)* — Bien que cette décision porte sur une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la LTA, la position défendue par le demandeur dans cette affaire était pour l'essentiel identique à celle adoptée par les défendeurs en l'espèce — Dans le contexte et selon l'objet de la LTA, le paragraphe 288(1) confère effectivement à une personne autorisée le pouvoir de demander à un contribuable qu'il fournisse des renseignements sous quelque forme que ce soit — Ce pouvoir d'inspecter englobe nécessairement le pouvoir de demander ou d'exiger que des documents soient fournis pour que la personne autorisée puisse effectuer une inspection, une vérification ou un examen de manière efficace — Il n'y avait aucune raison de s'écarter de cette analyse ou de refuser de l'appliquer aux dispositions de la Loi en cause en l'espèce — L'interprétation exposée en détail dans la décision *Tellza* était raisonnable, et est aussi la bonne interprétation de la disposition pertinente — La conclusion tirée dans *Tellza* est compatible avec les décisions d'appel mentionnées par le ministre — Ceci étant dit, l'article 231.1 de la Loi ne permet pas au ministre de contraindre le destinataire d'une demande formelle à fournir, au moyen de réponses écrites à des questions qui lui sont posées, des renseignements de fond sur la situation fiscale d'un contribuable — Les termes « inspecter, vérifier ou examiner [...] » n'englobent pas les demandes formelles visant à obtenir des renseignements qui ne figurent pas dans un document — L'arrêt *Canada (Revenu national) c. Cameco Corporation* explique que fournir de l'« aide » à l'alinéa 231.1(1)d) s'applique à la recherche, à l'examen ou à l'analyse des documents — L'arrêt *Cameco* ne suggère pas que l'article 231.1 donne au ministre accès à des renseignements non écrits — Le ministre ne peut exiger du contribuable qu'il réponde oralement aux questions qui lui sont posées — Aucun principe n'a été identifié ici qui militerait en faveur d'un résultat différent pour ce qui est d'obtenir des réponses écrites, plutôt qu'orales, aux questions posées — L'alinéa 231.1(1)a) confère au ministre le pouvoir d'exiger la production de renseignements écrits et non

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

### Canada (Attorney General) v. Burke (F.C.A.) . . . . . 142

Pensions — Judicial review of Social Security Tribunal (SST) Appeal Division decision dismissing Minister of Employment and Social Development’s appeal from General Division decision holding that Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997–2001 — Respondent born in Trinidad, living in U.S. before relocating to Canada in 1986, becoming Canadian citizen in 1989 — Respondent’s application for old age security spousal allowance approved in 1997 — Respondent stated in application she had resided in Canada since January 1986 — 2013 investigation into respondent’s residency, entitlement to benefits pursuant to *Old Age Security Regulations* (Regulations), s. 23 uncovering new information with respect to her residency, including undeclared absences from Canada, application for U.S. naturalization — Minister determining respondent stopped residing in Canada in January 1992, having to repay improperly received benefits — Appeal Division finding that while Minister having power to reassess eligibility for benefits “at any time”, including before or after application approved, that power not extending to reassessment of “initial eligibility” decisions — Concluding Minister entitled to recover benefits paid to respondent from August of 2001 to September of 2013, but holding Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997 and July of 2001 — Whether reasonable for Appeal Division to find that Regulations, s. 23, *Old Age Security Act* (Act), s. 37 precluding Minister from reassessing initial eligibility decisions to approve old age security benefits in order to recover overpayments — Appeal Division’s interpretation of s. 23 unreasonable — Appeal Division in *B. R. v. Minister of Employment and Social Development* deciding that once pension approved, investigatory provisions of Regulations only

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

de renseignements non écrits — Le terme « document » possède un sens plus large que le terme « registre » et il englobe, potentiellement, les registres visés à l’article 230 ainsi que d’autres types de document qui pourraient ne pas entrer dans cette définition — L’analyse ne doit pas porter sur « le caractère véritable » de la requête et sur la question de savoir si elle satisfait à l’article 231.2 — L’analyse qu’il convient de faire est plutôt celle d’examiner si l’article 231.1 confère le pouvoir de faire la requête — Il était nécessaire dans la présente d’appliquer les conclusions tirées sur la question de l’interprétation législative à chacun des éléments des requêtes, et ainsi décider quels éléments étaient valides parce qu’ils visaient à obtenir des documents, et quels éléments n’étaient pas valides parce qu’ils visaient à obtenir des renseignements non écrits — Le ministre a en grande partie réfuté les arguments soulevés par les défendeurs — Demandes accueillies.

### Canada Procureur général) c. Burke . . . . . 142

Pensions — Contrôle judiciaire de la décision de la division d’appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) rejetant l’appel du ministre de l’Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001 — La défenderesse est née à Trinidad, a vécu aux États-Unis avant de s’installer au Canada en 1986, et a obtenu la citoyenneté canadienne en 1989 — La demande de la défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée en 1997 — La défenderesse avait déclaré dans sa demande qu’elle résidait au Canada depuis janvier 1986 — En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l’article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment ses absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine — Le ministre a déterminé qu’elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu’elle devait rembourser les prestations qu’elle avait indûment perçues — La division d’appel a conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l’admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l’approbation d’une demande, ce pouvoir ne s’étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l’admissibilité » — Elle a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d’août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001 — Était-il raisonnable pour la division d’appel de conclure que l’article 23 du Règlement et l’article 37 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi) empêchent le ministre de réévaluer

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

allowing Minister to investigate claimant's future entitlement to benefits — Series of SST decisions adopting this restrictive view of Minister's powers, others following traditional, more expansive interpretation of Act, Regulations — Question then whether restrictive view of Minister's powers adopted by Appeal Division in this case reasonable — Necessary to consider extent of Minister's investigation, verification powers under Act, s. 37, Regulations, s. 23 — Clear that s. 23 not limited in manner suggested by Appeal Division — In concluding that power to reassess eligibility "at any time" not including reassessment of "initial eligibility", Appeal Division reading temporal limitation into Minister's investigatory power that does not appear in text of s. 23 — Appeal Division's comfort or lack thereof with particular interpretation of legislative provision not a reason to read words into legislation that do not appear in text in question — Parliament, not Appeal Division, responsible for balancing of competing policy considerations — Words of Act, s. 37, Regulations, s. 23 "precise and unequivocal", authorizing Minister to reconsider eligibility of individual to old age security benefits "at any time", to recover payments that should not have been made — Interpretation of legislation leading to different conclusion unreasonable — Act making Minister's approval contingent on claimant meeting statutory residence criteria — Appeal Division's understanding that it is Minister's approval that makes someone eligible or entitled to benefits, not claimant's factual circumstances, unreasonable — Minister can reassess initial eligibility decisions, require repayment of benefits claimant has already received — Residency in Canada key to scheme of Act, Regulations — Interpretation of legislation allowing respondent to keep benefits producing absurd result contrary to purpose of operating old age security scheme using sound financial management — In this case, interpretation of legislation precluding Minister from reassessing initial eligibility for benefits, recovering benefits improperly paid not consistent with one of purposes of Act — Respondent declared ineligible to receive any benefits under *Old Age Security Act* — Application allowed.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

les décisions initiales d'admissibilité à l'approbation des prestations de la Sécurité de la vieillesse afin de recouvrer le perceptu? — L'interprétation de l'article 23 du Règlement par la division d'appel était déraisonnable — La division d'appel dans *B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social* a décidé qu'une fois qu'une pension avait été approuvée, les dispositions relatives à l'enquête du Règlement permettaient seulement au ministre d'enquêter sur le droit futur du demandeur à des prestations — Une série de décisions du TSS ont suivi, certaines adoptant cette vision plus restrictive des pouvoirs du ministre, d'autres suivant l'interprétation traditionnelle, plus large, de la Loi et du Règlement — La question était donc de savoir si la vision restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par la division d'appel en l'espèce était raisonnable — Il était nécessaire de déterminer l'étendue des pouvoirs d'enquête et de vérification du ministre conférés par les articles 37 de la Loi et 23 du Règlement — Il est clair que l'article 23 du Règlement n'est pas limité de la manière proposée par la division d'appel — En concluant que le pouvoir de réévaluer l'admissibilité « en tout temps » n'inclut pas la réévaluation de « l'admissibilité initiale », la division d'appel a interprété le pouvoir d'enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l'article 23 — Le fait que la division d'appel soit à l'aise ou non avec une interprétation particulière d'une disposition législative n'est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n'y figurent pas — C'est au législateur, et non à la division d'appel, qu'il incombe de mettre en balance des considérations de principe concurrentes — Les mots de l'article 37 de la Loi et de l'article 23 du Règlement sont « précis et non équivoques », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l'admissibilité d'une personne aux prestations de sécurité de la vieillesse « en tout temps », et à recouvrer les paiements qui n'auraient pas dû être versés — Une interprétation des dispositions législatives qui conduit à une conclusion différente est donc déraisonnable — La Loi subordonne l'approbation du ministre à la condition que le demandeur réponde aux critères de résidence prévus par la loi — L'interprétation de la division d'appel selon laquelle c'est l'approbation du ministre qui rend une personne admissible ou qui lui donne droit à des prestations, et non les circonstances factuelles du demandeur, était déraisonnable — Le ministre peut réévaluer les décisions initiales d'admissibilité et exiger le remboursement des prestations que le demandeur a déjà reçues — La résidence au Canada est un élément clé du régime de la Loi et du Règlement — Une interprétation de la loi qui permettrait à la défenderesse de conserver les prestations qu'elle a reçues produirait « une issue absurde » qui va à l'encontre de l'objectif de faire fonctionner le régime de sécurité de la vieillesse selon une saine gestion financière — La défenderesse a été déclarée

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Concluded)

Construction of Statutes — Social Security Tribunal (SST) Appeal Division decision dismissing Minister of Employment and Social Development’s appeal from General Division decision holding that Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997–2001 — Respondent’s application for old age security spousal allowance approved in 1997 — Respondent stated in application she had resided in Canada since January 1986 — 2013 investigation into respondent’s residency, entitlement to benefits pursuant to *Old Age Security Regulations* (Regulations), s. 23 uncovering new information with respect to her residency, including undeclared absences from Canada, application for U.S. naturalization — Minister determining respondent stopped residing in Canada in January 1992, having to repay improperly received benefits — Appeal Division finding that while Minister having power to reassess eligibility for benefits “at any time”, including before or after application approved, that power not extending to reassessment of “initial eligibility” decisions — Concluding Minister entitled to recover benefits paid to respondent from August of 2001 to September of 2013, but holding Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997 and July of 2001 — Appeal Division’s interpretation of s. 23 unreasonable — In concluding that power to reassess eligibility “at any time” not including reassessment of “initial eligibility”, Appeal Division reading temporal limitation into Minister’s investigatory power not appearing in text of s. 23 — Appeal Division’s comfort or lack thereof with particular interpretation of legislative provision not a reason to read words into legislation that do not appear in text in question — Goal of statutory interpretation not to arrive at conclusion with respect to meaning of legislation that is “not wholly inconsistent” with object, purpose of legislation in question — Rather, goal is to ascertain authentic meaning of legislation, one that best reflects text, context, purpose of Act, is harmonious with scheme of Act as a whole.

## SOMMAIRE (Fin)

inadmissible à recevoir des prestations aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* — Demande accueillie.

Interprétation des lois — La division d’appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) a rejeté l’appel du ministre de l’Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001 — La demande de la défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée en 1997 — En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l’article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment ses absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine — Le ministre a déterminé qu’elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu’elle devait rembourser les prestations qu’elle avait indûment perçues — La division d’appel a conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l’admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l’approbation d’une demande, ce pouvoir ne s’étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l’admissibilité » — Elle a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d’août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001 — L’interprétation de l’article 23 du Règlement par la division d’appel était déraisonnable — En concluant que le pouvoir de réévaluer l’admissibilité « en tout temps » n’inclut pas la réévaluation de « l’admissibilité initiale », la division d’appel a interprété le pouvoir d’enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l’article 23 — Le fait que la division d’appel soit à l’aise ou non avec une interprétation particulière d’une disposition législative n’est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n’y figurent pas — L’objectif de l’interprétation des lois n’est pas d’arriver à une conclusion sur le sens de la Loi qui « n’est pas tout à fait incompatible » avec le but de la loi en question — Il s’agit plutôt de vérifier le sens authentique de cette loi; celui qui représente le mieux le texte, le contexte et l’objet de la Loi, et qui est en harmonie avec l’économie générale de la Loi.

**Federal Courts  
Reports**

**2022, Vol. 4, Part 1**

**Recueil des  
décisions des Cours  
fédérales**

**2022, Vol. 4, 1<sup>er</sup> fascicule**



---

	2022 FC 236 T-252-19	2022 CF 236 T-252-19
<b>The Minister of National Revenue</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Le ministre du Revenu national</b> ( <i>demandeur</i> )
v.		c.
<b>Nader Ghermezian</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Nader Ghermezian</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-254-19	T-254-19
<b>The Minister of National Revenue</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Le ministre du Revenu national</b> ( <i>demandeur</i> )
v.		c.
<b>Marc Vaturi</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Marc Vaturi</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-258-19	T-258-19
<b>The Minister of National Revenue</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Le ministre du Revenu national</b> ( <i>demandeur</i> )
v.		c.
<b>Gherfam Equities Inc</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Gherfam Equities Inc</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-259-19	T-259-19
<b>The Minister of National Revenue</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Le ministre du Revenu national</b> ( <i>demandeur</i> )
v.		c.
<b>Paul Ghermezian</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Paul Ghermezian</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-261-19	T-261-19
<b>The Minister of National Revenue</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Le ministre du Revenu national</b> ( <i>demandeur</i> )
v.		c.
<b>Raphael Ghermezian</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Raphael Ghermezian</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-262-19	T-262-19
<b>The Minister of National Revenue</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>Le ministre du Revenu national</b> ( <i>demandeur</i> )
v.		c.

**Joshua Ghermezian** (*Respondent*)

**INDEXED AS: CANADA (NATIONAL REVENUE) v. GHERMEZIAN**

Federal Court, Southcott J.—By videoconference, January 24–27; Ottawa, February 23, 2022.

*Income Tax — Administration and Enforcement — Applications seeking compliance orders under Income Tax Act, s. 231.7 to compel respondents to provide documents and/or information previously sought by applicant under Act, ss. 231.1, 231.2 — Respondents failed to provide all documentation, information — Argued requests purportedly issued under s. 231.1(1) sought information that Minister was authorized to compel only through requirement issued under s. 231.2(1) — Further argued, inter alia, that s. 231.1(1) not granting Minister power comparable to s. 231.2(1), either to: (a) compel provision of documents outside context of inspection; or (b) compel provision of information other than information about location or provenance of documentation sought in context of inspection — Respondents' position having two aspects — First, while an "authorized person" can rely upon s. 231.1(1) to enter business premises, inspect documents kept there, that section providing no authority for authorized person to issue written demand compelling provision of such documents — Second, s. 231.1(1) relating only to pre-existing documentation, not authorizing issuance of written demand compelling recipient to answer questions or otherwise provide substantive information relevant to a taxpayer's tax position — Respondents submitted that circumscribed power to demand documentation, information under s. 231.2(1), absence of similar guardrails in s. 231.1(1), suggesting that s. 231.1(1) not intended to authorize issuance of demands in same manner as s. 231.2(1) — Whether respondents required to provide documents, information in response to request issued under s. 231.1 — S. 231.1(1) entitling authorized person to demand provision of documentation without physically attending at place or premises where documentation kept — Purpose of s. 231.1 is to facilitate Minister's unencumbered, immediate access to all of taxpayer's books, records, information — Words "inspect, audit or examine" in s. 231.1(1)(a) are broad terms encompassing range of activities, which logically include requesting provision of documents — This consistent with statutory interpretation analysis performed in *Tellza Inc. v. Canada (National Revenue)* of comparable provision of Excise Tax Act (ETA), s. 288(1) — While *Tellza* involved application for judicial review under ETA, applicant in that case advanced a position essentially identical to that taken by respondents in present case — Within context, purpose of ETA, s. 288(1) indeed granting authorized person power to request or require taxpayer to provide information in any form — This inspection power necessarily entailing power to request or require documents to be provided so that authorized person can conduct inspection, audit or examination effectively — No reason to depart from this analysis or to decline to apply it to*

**Joshua Ghermezian** (*défendeur*)

**RÉPERTORIÉ : CANADA (REVENU NATIONAL) C. GHERMEZIAN**

Cour fédérale, juge Southcott—Par vidéoconférence, 24 au 27 janvier; Ottawa, 23 février 2022.

*Impôt sur le revenu — Application et exécution — Demandes en vue d'obtenir des ordonnances en vertu de l'article 231.7 de la Loi de l'impôt sur le revenu enjoignant aux défendeurs de produire des documents ou des renseignements précédemment demandés par le ministre, demandeur, en vertu des articles 231.1 et 231.2 de la Loi — Les défendeurs n'ont pas fourni les documents ou renseignements demandés — Ils ont fait valoir que les requêtes qui auraient été envoyées en vertu du paragraphe 231.1(1) visaient à obtenir des renseignements ou des documents que le ministre ne pouvait exiger qu'au moyen d'une demande péremptoire faite en vertu du paragraphe 231.2(1) — Ils ont soutenu, entre autres choses, que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 231.1(1) n'est pas comparable à celui que confère le paragraphe 231.2(1), soit le pouvoir a) d'exiger la production de documents dans un contexte autre que celui d'une enquête, ou b) d'exiger la production de renseignements autres que des renseignements sur la provenance des documents demandés ou l'endroit où ils se trouvent dans le contexte d'une enquête — La position des défendeurs comporte deux aspects — Premièrement, bien qu'une « personne autorisée » puisse se fonder sur le paragraphe 231.1(1) pour pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise et inspecter les documents qui y sont conservés, cette disposition ne confère pas à cette personne le pouvoir d'exiger par écrit la production de ces documents — Deuxièmement, le paragraphe 231.1(1) ne vise que des documents préexistants et n'autorise pas l'envoi d'une demande écrite obligeant le destinataire à répondre à des questions ou à fournir des renseignements de fond (mais non déjà écrits) se rapportant à la situation fiscale d'un contribuable — Ils ont soutenu que le pouvoir expressément conféré d'exiger la production de documents et de renseignements en application du paragraphe 231.2(1) et l'absence de garde-fous semblables au paragraphe 231.1(1) indiquent que le paragraphe 231.1(1) n'est pas censé autoriser l'envoi de demandes formelles de la même manière que le fait le paragraphe 231.2(1) — Il s'agissait principalement de déterminer si les défendeurs étaient tenus de fournir des documents et/ou des renseignements en réponse à une requête présentée en vertu de l'article 231.1 — Le paragraphe 231.1(1) permet à la personne autorisée d'exiger la production de documents sans qu'elle soit physiquement sur les lieux ou dans les locaux où sont gardés les documents — L'article 231.1 vise à assurer au ministre un accès sans entrave et immédiat aux dossiers et renseignements du contribuable — Les mots « inspecter, vérifier ou examiner » à l'alinéa 231.1(1)a) ont un sens large qui englobe un éventail d'activités dont, logiquement, la*

provisions of Act at issue herein — Statutory interpretation set out in *Tellza* reasonable, correct interpretation of relevant provision — Conclusion in *Tellza* consistent with appellate authority identified by Minister — That said, s. 231.1 not authorizing issuance of demand compelling recipient to provide, through written answers to questions, substantive information relevant to taxpayer's tax position — Words “inspect, audit or examine” not encompassing demands for information that is not contained in a document — As explained in *Canada (National Revenue) v. Cameco Corporation*, obligation to assist in s. 231.1(1)(d) is in aid of inspection, search, examination or review of records — *Cameco* not suggesting that s. 231.1 affording Minister access to *undocumented* information — Minister cannot compel oral answers to questions — No point of principle identified here militating in favour of different result in context of demands to answer questions in writing rather than orally — S. 231.1(1)(a) empowering Minister to compel provision of documented information, not undocumented information — Term “document” broader than term “record”, potentially encompasses records within meaning of s. 230 as well as other forms of documentation not falling within that meaning — Appropriate analysis not to identify “pith and substance” of a request, then consider whether it complies with s. 231.2 as a requirement — Rather, required analysis whether s. 231.1 providing authority for the request — Necessary herein to decide how conclusions on statutory interpretation issue applied to individual items in requests and, as result, which items were valid because they represented demand for documentation, and which were not valid because they represented demand for undocumented information — Minister largely successful in resisting defence argument raised by respondents — Applications allowed.

demande de production de documents — Ceci s'accorde avec l'analyse d'interprétation de la disposition comparable du paragraphe 288(1) de la Loi sur la taxe d'accise (LTA) dans la décision *Tellza Inc. c. Canada (Revenu national)* — Bien que cette décision porte sur une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la LTA, la position défendue par le demandeur dans cette affaire était pour l'essentiel identique à celle adoptée par les défendeurs en l'espèce — Dans le contexte et selon l'objet de la LTA, le paragraphe 288(1) confère effectivement à une personne autorisée le pouvoir de demander à un contribuable qu'il fournisse des renseignements sous quelque forme que ce soit — Ce pouvoir d'inspecter englobe nécessairement le pouvoir de demander ou d'exiger que des documents soient fournis pour que la personne autorisée puisse effectuer une inspection, une vérification ou un examen de manière efficace — Il n'y avait aucune raison de s'écarter de cette analyse ou de refuser de l'appliquer aux dispositions de la Loi en cause en l'espèce — L'interprétation exposée en détail dans la décision *Tellza* était raisonnable, et est aussi la bonne interprétation de la disposition pertinente — La conclusion tirée dans *Tellza* est compatible avec les décisions d'appel mentionnées par le ministre — Ceci étant dit, l'article 231.1 de la Loi ne permet pas au ministre de contraindre le destinataire d'une demande formelle à fournir, au moyen de réponses écrites à des questions qui lui sont posées, des renseignements de fond sur la situation fiscale d'un contribuable — Les termes « inspecter, vérifier ou examiner » n'englobent pas les demandes formelles visant à obtenir des renseignements qui ne figurent pas dans un document — L'arrêt *Canada (Revenu national) c. Cameco Corporation* explique que fournir de l'« aide » à l'alinéa 231.1(1)d) s'applique à la recherche, à l'examen ou à l'analyse des documents — L'arrêt *Cameco* ne suggère pas que l'article 231.1 donne au ministre accès à des renseignements non écrits — Le ministre ne peut exiger du contribuable qu'il réponde oralement aux questions qui lui sont posées — Aucun principe n'a été identifié ici qui militerait en faveur d'un résultat différent pour ce qui est d'obtenir des réponses écrites, plutôt qu'orales, aux questions posées — L'alinéa 231.1(1)a) confère au ministre le pouvoir d'exiger la production de renseignements écrits et non de renseignements non écrits — Le terme « document » possède un sens plus large que le terme « registre » et il englobe, potentiellement, les registres visés à l'article 230 ainsi que d'autres types de document qui pourraient ne pas entrer dans cette définition — L'analyse ne doit pas porter sur « le caractère véritable » de la requête et sur la question de savoir si elle satisfait à l'article 231.2 — L'analyse qu'il convient de faire est plutôt celle d'examiner si l'article 231.1 confère le pouvoir de faire la requête — Il était nécessaire dans la présente d'appliquer les conclusions tirées sur la question de l'interprétation législative à chacun des éléments des requêtes, et ainsi décider quels éléments étaient valides parce qu'ils visaient à obtenir des documents, et quels éléments n'étaient pas valides parce qu'ils visaient à obtenir des renseignements non écrits — Le ministre a en grande partie réfuté les arguments soulevés par les défendeurs — Demandes accueillies.

These were applications seeking compliance orders under section 231.7 of the *Income Tax Act* to compel the respondents to provide documents and/or information previously sought by the applicant Minister under sections 231.1 and 231.2 of the Act.

The nature of the documentation and/or information sought in each application pertained, *inter alia*, to a number of principally foreign corporations and to companies and other entities outside of Canada where the respondents were shareholders, officers, directors, trustees, or beneficiaries of a trust. The respondents failed to provide the requested documentation and information. Sections 231.1 and 231.2 form part of the broad suite of powers that Parliament has conferred on the Minister to obtain information and/or documentation from taxpayers and third parties to verify self-assessments. The respondents submitted that the Minister conflated aspects of the authority provided by subsections 231.1(1) and 231.2(1). They argued that many or all of the requests purportedly issued under subsection 231.1(1) sought information and/or documentation that the Minister was authorized to compel only through a requirement issued under subsection 231.2(1). The respondents submitted that subsection 231.1(1) affords the Minister only an inspection power, i.e., authority to attend at the premises of a taxpayer or other person to inspect books and records or other documents. The respondents argued, *inter alia*, that subsection 231.1(1) does not grant the Minister power comparable to subsection 231.2(1), either to: (a) compel provision of documents outside the context of an inspection; or (b) compel the provision of information other than information about the location or provenance of documentation sought in the context of an inspection. There were two aspects to the respondents' position. First, the respondents submitted that, while an "authorized person" can rely upon subsection 231.1(1) to enter business premises and inspect documents that are kept there, that section provides no authority for the authorized person to issue a written demand compelling the provision of such documents. Second, the respondents submitted that subsection 231.1(1) relates only to pre-existing documentation and does not authorize issuance of a written demand compelling the recipient to answer questions or otherwise provide substantive (but previously undocumented) information relevant to a taxpayer's tax position. They submitted that the express but somewhat circumscribed power to demand documentation and information under subsection 231.2(1), and the absence of similar guardrails in section 231.1(1), suggest that subsection 231.1(1) is not intended to authorize the issuance of demands in the same manner as subsection 231.2(1).

Il s'agissait de demandes en vue d'obtenir des ordonnances en vertu de l'article 231.7 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* enjoignant aux défendeurs de produire des documents ou des renseignements précédemment demandés par le ministre, demandeur, en vertu des articles 231.1 et 231.2 de la Loi.

La nature des documents et de l'information visés par chaque demande concernait, entre autres choses, des sociétés étrangères et des sociétés, ainsi que d'autres entités établies à l'étranger dont les défendeurs étaient actionnaires, dirigeants, administrateurs, fiduciaires ou bénéficiaires d'une fiducie. Les défendeurs n'ont pas fourni les documents ou renseignements demandés. Les articles 231.1 et 231.2 font partie du large éventail de pouvoirs que le législateur a conférés au ministre afin qu'il puisse obtenir des contribuables et des tiers les renseignements ou documents nécessaires aux fins de vérification fiscale. Les défendeurs ont soutenu que le ministre a confondu certains aspects du pouvoir conféré par les paragraphes 231.1(1) et 231.2(1). Ils ont fait valoir que la plupart ou la totalité des requêtes qui auraient été envoyées en vertu du paragraphe 231.1(1) visaient à obtenir des renseignements ou des documents que le ministre ne pouvait exiger qu'au moyen d'une demande péremptoire faite en vertu du paragraphe 231.2(1). Les défendeurs ont soutenu que le paragraphe 231.1(1) ne confère au ministre qu'un pouvoir d'inspection, c'est-à-dire le pouvoir de se rendre chez un contribuable ou une autre personne pour inspecter les livres et registres ou d'autres documents. Ils ont soutenu, entre autres choses, que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 231.1(1) n'est pas comparable à celui que confère le paragraphe 231.2(1), soit le pouvoir a) d'exiger la production de documents dans un contexte autre que celui d'une enquête, ou b) d'exiger la production de renseignements autres que des renseignements sur la provenance des documents demandés ou l'endroit où ils se trouvent dans le contexte d'une enquête. La position des défendeurs comportait deux aspects. Premièrement, ils ont soutenu que, bien qu'une « personne autorisée » puisse se fonder sur le paragraphe 231.1(1) pour pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise et inspecter les documents qui y sont conservés, cette disposition ne confère pas à cette personne le pouvoir d'exiger par écrit la production de ces documents. Deuxièmement, les défendeurs ont fait valoir que le paragraphe 231.1(1) ne vise que des documents préexistants et n'autorise pas l'envoi d'une demande écrite obligeant le destinataire à répondre à des questions ou à fournir des renseignements de fond (mais non déjà écrits) se rapportant à la situation fiscale d'un contribuable. Ils ont soutenu que le pouvoir expressément conféré, mais quelque peu circonscrit, d'exiger la production de documents et de renseignements en application du paragraphe 231.2(1) et l'absence de garde-fous semblables au paragraphe 231.1(1) indiquent que le paragraphe 231.1(1) n'est pas censé autoriser l'envoi de demandes formelles de la même manière que le fait le paragraphe 231.2(1).

The main issue was whether the respondents were required to provide documents and/or information in response to a request issued under section 231.1 of the Act.

*Held*, the applications should be allowed.

Regarding the first aspect of the respondents' position, subsection 231.1(1) entitles an authorized person to demand provision of documentation without physically attending at a place or premises where the documentation is kept. In *Canada (National Revenue) v. Cameco Corporation (Cameco)*, the Federal Court of Appeal stated that the purpose of section 231.1 is to facilitate the Minister's unencumbered and immediate access to all books, records and information of the taxpayer. *Cameco* also recognizes that the legislative purpose, however important, cannot replace the language of the statute that Parliament has chosen. The words "inspect, audit or examine" in paragraph 231.1(1)(a) are broad terms encompassing a range of activities, which logically include requesting the provision of documents. This is consistent with the statutory interpretation analysis performed in *Tellza Inc. v. Canada (National Revenue) (Tellza)*. The Court in *Tellza* concluded that the inspection power afforded by the comparable provision of subsection 288(1) of the *Excise Tax Act* (ETA) necessarily entailed the power to request or require documents to be provided so that the authorized person can conduct an inspection, audit or examination effectively. Among the cases relied upon by both parties in support of their respective positions on the statutory interpretation issue, *Tellza* most directly addresses this aspect of the issue. While *Tellza* involved an application for judicial review under the ETA, the applicant in that case advanced a position essentially identical to that taken by the respondents in this case. The Court found that on a plain reading of the applicable definitions, within the context and purpose of the ETA, subsection 288(1) indeed grants an authorized person the power to request or require a taxpayer to provide information in any form. The inspection power necessarily entails the power to request or require documents to be provided so that the authorized person can conduct the inspection, audit or examination effectively. There was no reason to depart from this analysis or to decline to apply it to the provisions of the Act at issue in the case at hand. The statutory interpretation set out in detail in *Tellza* was reasonable and is the correct interpretation of the relevant provision. The conclusion in *Tellza* that the authorized person is not limited, in a modern, electronic era, to an inspection, audit or examination of the taxpayer's documents and records at their premises, is consistent with appellate authority identified by the Minister. As to the second aspect of the statutory interpretation issue, the respondents were correct in their position that section 231.1 does not authorize issuance of a demand compelling the recipient to provide, through written answers to questions, substantive information relevant to a taxpayer's tax position. Notwithstanding that the words "inspect, audit or examine" in paragraph 231.1(1)(a) are sufficiently broad that, in keeping with

Il s'agissait principalement de déterminer si les défendeurs étaient tenus de fournir des documents et/ou des renseignements en réponse à une requête présentée en vertu de l'article 231.1 de la Loi.

*Jugement* : les demandes doivent être accueillies.

En ce qui concerne le premier aspect de la position des défendeurs, le paragraphe 231.1(1) permet à la personne autorisée d'exiger la production de documents sans qu'elle soit physiquement sur les lieux ou dans les locaux où sont gardés les documents. Dans l'arrêt *Canada (Revenu national) c. Cameco Corporation (Cameco)*, la Cour d'appel fédérale a dit que l'article 231.1 visait à assurer au ministre un accès sans entrave et immédiat aux dossiers et renseignements du contribuable. Dans l'arrêt *Cameco*, il a aussi été reconnu que l'objectif de la loi, aussi important soit-il, ne peut remplacer le libellé choisi par le législateur. Les mots « inspecter, vérifier ou examiner » à l'alinéa 231.1(1)a) ont un sens large qui englobe un éventail d'activités dont, logiquement, la demande de production de documents. Cette observation s'accorde avec l'analyse d'interprétation de la disposition comparable du paragraphe 288(1) de la *Loi sur la taxe d'accise* (LTA) dans la décision *Tellza Inc. c. Canada (Revenu national)*. La Cour dans cette décision a conclu que le pouvoir d'inspection conféré par cette disposition englobait nécessairement le pouvoir de demander ou d'exiger la production de documents de sorte que la personne autorisée puisse effectuer une inspection, une vérification ou un examen efficace. Parmi les décisions invoquées par les deux parties à l'appui de leurs positions respectives sur la question de l'interprétation législative, la décision *Tellza* est celle qui traite le plus directement de cet aspect de la question. Bien que cette décision porte sur une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la LTA, la position défendue par le demandeur dans cette affaire était pour l'essentiel identique à celle adoptée par les défendeurs en l'espèce. À la simple lecture des définitions applicables, la Cour a conclu que, dans le contexte et selon l'objet de la LTA, le paragraphe 288(1) confère effectivement à une personne autorisée le pouvoir de demander à un contribuable qu'il fournisse des renseignements sous quelque forme que ce soit. Le pouvoir d'inspecter englobe nécessairement le pouvoir de demander ou d'exiger que des documents soient fournis pour que la personne autorisée puisse effectuer une inspection, une vérification ou un examen de manière efficace. Il n'y avait aucune raison de s'écarter de cette analyse ou de refuser de l'appliquer aux dispositions de la Loi en cause en l'espèce. L'interprétation exposée en détail dans la décision *Tellza* était raisonnable, et est aussi la bonne interprétation de la disposition pertinente. La conclusion tirée dans *Tellza* selon laquelle la personne autorisée ne se limite pas de nos jours, en cette ère de l'électronique, à inspecter, à vérifier ou à examiner des documents et des registres dans les locaux du contribuable, est compatible avec les décisions d'appel mentionnées par le ministre. Quant au deuxième aspect de la question de l'interprétation législative, les

the statutory purpose, they encompass demands for the provision of documents, the words of paragraph 231.1(1)(a) are not capable of being interpreted to encompass demands for information that is not contained in a document. *Cameco* addressed whether the Minister can compel oral answers to questions posed by CRA auditors, as opposed to written answers as in the present case. As part of its textual analysis, *Cameco* also engages in analysis of paragraph 231.1(1)(d) of the Act. *Cameco* explains that the obligation to assist in paragraph 231.1(1)(d) is in aid of the inspection, search, examination or review of records. *Cameco* does not suggest that section 231.1 affords the Minister access to undocumented information, as that interpretation would be inconsistent with the overall conclusion in *Cameco* that the Minister cannot compel oral answers to questions. In the present case, the Minister identified no point of principle that would militate in favour of a different result in the context of demands to answer questions in writing rather than orally. The distinction underlying the reasoning in *Cameco* is between documented and undocumented information. Paragraph 231.1(1)(a) empowers the Minister to compel provision of the former but not the latter. The term “document” is defined by section 231 to include money, security and a record. Therefore, “document” is a broader term than “record” and, at least potentially, encompasses records within the meaning of section 230 as well as other forms of documentation that may not fall within that meaning. An authorized person seeking to compel the provision of documentation that does not qualify as “the books and records of the taxpayer”, and relying on the potentially broader power to compel “any document of the taxpayer or of any other person that relates or may relate to the information that ... should be in the books or records of the taxpayer” must also be seeking a document that relates or may relate to this information, as it is clear from the language of paragraph 231.1(1)(a) that it is a document that the person is empowered to inspect, audit or examine. The appropriate analysis is not to identify the “pith and substance” of a request and then potentially consider whether it complies with section 231.2 as a requirement. Rather, the required analysis is to consider whether section 231.1 provides the authority for the request. The parties herein met with divided success on the issue surrounding statutory interpretation of the scope of subsection 231.1(1). If certain demands included both valid and invalid items, the Court had discretion to order compliance with the valid portions, notwithstanding the invalidity of other portions. It was therefore necessary herein to decide how the conclusions on the statutory interpretation issue applied to individual items in the requests and, as a result, which items were valid because they represented a demand for documentation and which were not valid because they represented a demand for undocumented information.

défendeurs ont raison de soutenir que l’article 231.1 de la Loi ne permet pas au ministre de contraindre le destinataire d’une demande formelle à fournir, au moyen de réponses écrites à des questions qui lui sont posées, des renseignements de fond sur la situation fiscale d’un contribuable. Malgré que les termes « inspecter, vérifier ou examiner » à l’alinéa 231.1(1)a) sont suffisamment généraux pour que, conformément à l’objet de la loi, ils englobent les demandes formelles de production de documents, les termes de l’alinéa 231.1(1)a) ne peuvent être interprétés de manière à englober les demandes formelles visant à obtenir des renseignements qui ne figurent pas dans un document. L’arrêt *Cameco* devait décider si le ministre pouvait exiger des réponses verbales aux questions posées par les vérificateurs de l’ARC, par opposition aux réponses écrites qui sont en cause en l’espèce. Dans l’analyse textuelle contenue dans l’arrêt *Cameco*, la Cour d’appel renvoie aussi à l’alinéa 231.1(1)d). L’arrêt *Cameco* explique que fournir de l’« aide » s’applique à la recherche, à l’examen ou à l’analyse des documents. L’arrêt *Cameco* ne suggère pas que l’article 231.1 donne au ministre accès à des renseignements non écrits, ce qui serait incompatible avec la conclusion générale tirée dans cet arrêt, soit que le ministre ne peut exiger du contribuable qu’il réponde oralement aux questions qui lui sont posées. En l’espèce, le ministre n’a fait état d’aucun principe qui militerait en faveur d’un résultat différent pour ce qui est d’obtenir des réponses écrites, plutôt qu’orales, aux questions posées. Le raisonnement adopté dans l’arrêt *Cameco* repose sur la distinction entre renseignements écrits et renseignements non écrits. L’alinéa 231.1(1)a) confère au ministre le pouvoir d’exiger la production de renseignements écrits et non de renseignements non écrits. Le terme « document » défini à l’article 231 s’entend des registres, des titres et des espèces. Ainsi, le terme « document » possède un sens plus large que le terme « registre » et il englobe, du moins potentiellement, les registres visés à l’article 230 ainsi que d’autres types de document qui pourraient ne pas entrer dans cette définition. Une personne autorisée exigeant d’un contribuable qu’il produise des documents qui ne répondent pas à la définition de « livres et registres », et invoquant le pouvoir potentiellement plus large d’exiger la production de « tous documents du contribuable ou d’une autre personne qui se rapportent ou peuvent se rapporter soit aux renseignements qui [devraient figurer] dans les livres ou registres du contribuable » doit également chercher à obtenir un document qui se rapporte ou peut se rapporter à ces renseignements, car il ressort clairement du libellé de l’alinéa 231.1(1)a) qu’il doit s’agir d’un document que la personne peut inspecter, vérifier ou examiner. L’analyse ne doit pas porter sur « le caractère véritable » de la requête et sur la question de savoir si elle satisfait à l’article 231.2. L’analyse qu’il convient de faire est plutôt celle d’examiner si l’article 231.1 confère le pouvoir de faire la requête. En l’espèce, les parties ont chacune obtenu partiellement gain de cause sur la question de l’interprétation du champ d’application du paragraphe 231.1(1). Si certaines demandes formelles sont en partie valides, la Cour a le pouvoir discrétionnaire d’ordonner la production des parties

These conclusions were applied herein to the individual requests and requirements. The Minister was largely successful in resisting the defence argument raised by the respondents in these applications. It was deemed appropriate and useful for the parties to provide further submissions on the application of the outcome of the statutory interpretation issue. The parties were afforded 60 days to complete this process and either provide mutually agreed draft orders or advise the Court that agreement has not been achieved or has not been achieved in relation to particular applications or individual demands or portions thereof.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 8.  
*Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15, ss. 288(1), 335(1), 355(1).  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.5.  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 81.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 44.  
*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 94, 220(2.01), 230, 231, 231.1, 231.2, 231.6, 231.7, 237.1(1), 238(1), 244(5).  
*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231.

#### TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*Convention Between Canada and the United States of America with Respect to Taxes on Income and on Capital*, being Schedule I of the *Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1984, c. 20, [1984] Can. T.S. No. 15, Art. XXVII.

#### CASES CITED

##### NOT FOLLOWED:

*Canada (National Revenue) v. Miller*, 2021 FC 851, 2021 D.T.C. 5104; *R. v. MacDonald*, 2005 BCPC 398 (CanLII), 2005 D.T.C. 5652.

valides, malgré l'invalidité des autres parties. Il était donc nécessaire dans la présente d'appliquer les conclusions tirées sur la question de l'interprétation législative à chacun des éléments des requêtes, et ainsi décider quels éléments étaient valides parce qu'ils visaient à obtenir des documents, et quels éléments n'étaient pas valides parce qu'ils visaient à obtenir des renseignements non écrits.

Ces conclusions ont été appliquées aux demandes formelles en l'espèce. Le ministre a en grande partie réfuté les arguments soulevés par les défendeurs dans les présentes demandes d'ordonnance. Il était indiqué et utile pour les parties de présenter d'autres observations sur l'application de la réponse à la question d'interprétation législative. Un délai de 60 jours a été accordé aux parties pour terminer ce processus et présenter les projets d'ordonnance dont elles auront convenu ou encore pour informer la Cour qu'elles ne sont pas arrivées à s'entendre de façon générale, ou qu'elles ne sont pas arrivées à s'entendre au sujet de certaines demandes d'ordonnance ou de certaines demandes formelles ou parties de celles-ci.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 8.  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 94, 220(2.01), 230, 231, 231.1, 231.2, 231.6, 231.7, 237.1(1), 238(1), 244(5).  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63  
*Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15, art. 288(1), 335(1), 355(1).  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, ch. 18.5.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 44.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 81.

#### TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune*, constituant l'annexe I de la *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, S.C. 1984, ch. 20, [1984] R.T. Can. n° 15, art. XXVII.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS NON SUIVIES :

*Canada (Revenu national) c. Miller*, 2021 CF 851; *R. v. MacDonald*, 2005 BCPC 398 (CanLII).

## APPLIED:

*Tellza Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2021 FC 853, [2022] 1 F.C.R. 75; *Canada (National Revenue) v. Lee*, 2016 FCA 53, 481 N.R. 100, revg 2015 FC 634, 481 F.T.R. 71; *Redeemer Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2008 SCC 46, [2008] 2 S.C.R. 643, affg 2006 FCA 325, [2007] 3 F.C.R. 40; *Canada (National Revenue) v. Cameco Corporation*, 2019 FCA 67, [2020] 4 F.C.R. 254; *Canada (Customs and Revenue Agency) v. Artistic Ideas Inc.*, 2005 FCA 68, [2005] 2 C.T.C. 25, [2006] 2 F.C.R. D-15.

## DISTINGUISHED:

*Canada (Board of Internal Economy) v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 43, 412 D.L.R. (4th) 336.

## CONSIDERED:

*Canada (National Revenue) v. Derakhshani*, 2009 FCA 190, 400 N.R. 311; *Canada (National Revenue) v. Chamandy*, 2014 FC 354, 452 F.T.R. 261; *Canada (Minister of National Revenue) v. SML Operations (Canada) Ltd.*, 2003 FC 868, [2003] 4 C.T.C. 201; *Ghermezian v. Canada (Attorney General)*, 2020 FC 1137, [2021] 1 F.C.R. D-12; *Fabrikant v. Canada*, 2017 FC 1115; *Canada (Attorney General) v. Iris Technologies Inc.*, 2021 FCA 223, [2022] 4 C.T.C. 147; *Twentieth Century Fox Home Entertainment Canada Limited v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 823, 414 F.T.R. 291, affd 2013 FCA 25; *O'Grady v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 9, affd 2016 FCA 221; *Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 292; *eBay Canada Ltd. v. Canada (National Revenue)*, 2008 FCA 348, [2010] 1 F.C.R. 145; *Canada (National Revenue) v. Tellza Inc.*, 2021 CanLII 76055, 2021 CarswellNat 3964 (F.C.); *Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers*, 2004 SCC 45, [2004] 2 S.C.R. 427; *Friedman v. Canada (National Revenue)*, 2021 FCA 101, affg 2019 FC 1583; *Branigan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 245, 247 F.T.R. 305; *Lim v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 871; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Wiemer* (1998), 228 N.R. 341, [1998] F.C.J. No. 809 (QL) (C.A.); *Boroumend v. The Queen*, 2016 TCC 256; *Luxury Home Landscape Construction Inc. v. The Queen*, 2021 TCC 4, 2021 D.T.C. 1008; *R. v. Sedhu*, 2015 BCCA 92, 2015 D.T.C. 5038; *Canada (National Revenue) v. Hydro-Québec*, 2018 FC 622, [2019] 4 C.T.C. 31, [2018] 4 F.C.R. D-11; *Zeifmans LLP v. Canada (National Revenue)*, 2021 FC 363; *Canada (National Revenue) v. Lin*, 2019 FC 646; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292; *Saipem Luxembourg S.A. v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2005 FCA 218, 337 N.R. 213, [2006] 3 F.C.R. D-43; *Canada (National Revenue) v. Kitsch*, 2003 FCA 307, sub nom. *Tower v. M.N.R.*, [2004] 1 F.C.R. 183; *Nadler (Estate) v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 935, [2005] 4 C.T.C. 7.

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Tellza Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2021 CF 853, [2022] 1 R.C.F. 75; *Canada (Ministre du Revenu national) c. Lee*, 2016 CAF 53, infirmant 2015 CF 634; *Redeemer Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2008 CSC 46, [2008] 2 R.C.S. 643, confirmant 2006 CAF 325, [2007] 3 R.C.F. 40; *Canada (Revenu national) c. Cameco Corporation*, 2019 CAF 67, [2020] 4 R.C.F. 254; *Canada (Agence des Douanes et du Revenu) c. Artistic Ideas Inc.*, 2005 CAF 68, [2006] 2 R.C.F. F-15.

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Canada (Bureau de régie interne) c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 43.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada (Revenu national) c. Derakhshani*, 2009 CAF 190; *Canada (Revenu national) c. Chamandy*, 2014 CF 354; *Canada (Ministre du Revenu national) c. SML Operations (Canada) Ltd.*, 2003 CF 868; *Ghermezian c. Canada (Procureur général)*, 2020 CF 1137, [2021] 1 R.C.F. F-16; *Fabrikant c. Canada*, 2017 CF 1115; *Canada (Procureur général) v. Iris Technologies Inc.*, 2021 CAF 223; *Twentieth Century Fox Home Entertainment Canada Limited c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 823, conf. par 2013 CAF 25; *O'Grady c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 9, conf. par 2016 CAF 221; *Bande Indienne Coldwater c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 292; *Ebay Canada Limited c. Canada (Revenu national)*, 2008 CAF 348, [2010] 1 R.C.F. 145; *Canada (National Revenue) v. Tellza Inc.*, 2021 CanLII 76055, 2021 CarswellNat 3964 (C.F.); *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet*, 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427; *Friedman c. Canada (Revenu national)*, 2021 CAF 101, confirmant 2019 CF 1583; *Branigan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 245; *Lim c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 871; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Wiemer*, [1998] A.C.F. n° 809 (QL) (C.A.); *Boroumend c. La Reine*, 2016 CCI 256; *Luxury Home Landscape Construction Inc. c. La Reine*, 2021 CCI 4; *R. v. Sedhu*, 2015 BCCA 92; *Canada (Revenu national) c. Hydro-Québec*, 2018 CF 622, [2018] 4 R.C.F. F-15; *Zeifmans LLP c. Canada (Revenu national)*, 2021 CF 363; *Canada (Revenu national) c. Lin*, 2019 CF 646; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292; *Saipem Luxembourg S.V. c. Canada (Douanes et Revenu)*, 2005 CAF 218, [2006] 3 R.C.F. F-57; *Canada (Revenu national) c. Kitsch*, 2003 CAF 307, sub nom. *Tower c. M.R.N.*, [2004] 1 R.C.F. 183; *Nadler (Succession) c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 935.

## REFERRED TO:

*R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, 68 D.L.R. (4th) 568; *Capital Vision Inc. v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2002 FCT 1317, [2003] 4 F.C. D-70; *Redhead Equipment Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SKCA 115 (CanLII), 402 D.L.R. (4th) 649; *Canada (National Revenue) v. Atlas Tube Canada ULC*, 2018 FC 1086, [2019] 4 C.T.C. 123; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *BP Canada Energy Company v. Canada (National Revenue)*, 2017 FCA 61, [2017] 4 F.C.R. 355; *Canada (National Revenue) v. 2276230 Ontario Inc.*, 2021 FC 242; *R. v. Tait*, [1992] B.C.J. No. 2693 (QL) (Prov. Ct.); *Oroville Reman & Reload Inc. v. Canada*, 2016 TCC 75, [2016] 5 C.T.C. 2118; *Oceanspan Carriers Ltd. v. Canada*, [1987] 2 F.C. 171, [1987] F.C.J. No. 126 (QL) (C.A.); *Holiday Luggage Mfg. Co. v. Canada*, [1987] 2 F.C. 249, 86 D.T.C. 6601 (T.D.); *Canada (National Revenue) v. Stanchfield*, 2009 FC 99, 340 F.T.R. 150; *Marino v. The Queen*, 2020 TCC 50, 2020 D.T.C. 1039; *Ludmer v. Canada*, [1995] 2 F.C. 3, 95 D.T.C. 5035 (C.A.); *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729, 35 D.L.R. (2d) 49.

APPLICATIONS seeking compliance orders under section 231.7 of the *Income Tax Act* to compel the respondents to provide documents and/or information previously sought by the applicant under sections 231.1 and 231.2 of the Act. Applications allowed.

## APPEARANCES

*Rita Araujo, Peter Swanstrom, Jesse Epp-Fransen and Allene Kilpatrick* for applicant.  
*Bobby J. Sood, Stephen S. Ruby, Michael H. Lubetsky and Sarah Cormack* for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Davies Ward Phillips & Vineberg LLP*, Toronto, for respondents.

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

## SOUTHCOTT J.:

## DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Capital Vision Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2002 CFPI 1317, [2003] 4 C.F. F-70; *Redhead Equipment Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SKCA 115 (CanLII); *Canada (Revenu national) c. Atlas Tube Canada ULC*, 2018 CF 1086; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *BP Canada Energy Company c. Canada (Revenu national)*, 2017 CAF 61, [2017] 4 R.C.F. 355; *Canada (Revenu national) c. 2276230 Ontario Inc.*, 2021 CF 242; *R v. Tait*, [1992] B.C.J. n° 2693 (QL) (C. prov.); *Oroville Reman & Reload Inc. c. Canada*, 2016 CCI 75; *Oceanspan Carriers Ltd. c. Canada*, [1987] 2 C.F. 171, [1987] A.C.F. n° 126 (QL) (C.A.); *Holiday Luggage Mfg. Co. c. Canada*, [1987] 2 C.F. 249 (1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Revenu national) c. Stanchfield*, 2009 CF 99; *Marino c. La Reine*, 2020 CCI 50; *Ludmer c. Canada*, [1995] 2 C.F. 3 (C.A.); *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729, 35 D.L.R. (2d) 49.

DEMANDES en vue d'obtenir des ordonnances en vertu de l'article 231.7 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* enjoignant aux défendeurs de produire des documents ou des renseignements précédemment demandés par le demandeur, en vertu des articles 231.1 et 231.2 de la Loi. Demandes accueillies.

## ONT COMPARU :

*Rita Araujo, Peter Swanstrom, Jesse Epp-Fransen et Allene Kilpatrick* pour le demandeur.  
*Bobby J. Sood, Stephen S. Ruby, Michael H. Lubetsky et Sarah Cormack* pour les défendeurs.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*La sous-procureure générale du Canada* pour le demandeur.  
*Davies Ward Phillips & Vineberg LLP*, Toronto, pour les défendeurs.

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

## LE JUGE SOUTHCOTT :

## I. Overview

[1] This decision relates to six applications by the Minister of National Revenue (the Minister), seeking compliance orders under section 231.7 of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (the Act).

[2] The respondents are five individuals, all members of the Ghermezian extended family, and a related corporation, Gherfam Equities Inc. (Gherfam). Nader Ghermezian (the respondent in Court File No. T-252-19) and Raphael Ghermezian (the respondent in Court File No. T-261-19) are brothers. Joshua Ghermezian (the respondent in Court File No. T-262-19) is the son of Raphael Ghermezian, and Paul Ghermezian (the respondent in Court File No. T-259-19) is the nephew of Nader Ghermezian and Raphael Ghermezian. Marc Vaturi (the respondent in Court File No. T-254-19) is the son-in-law of Nader Ghermezian.

[3] Each of the Minister's applications seeks an order compelling the relevant respondent to provide documents and/or information previously sought by the Minister under section 231.1 and/or section 231.2 of the Act.

[4] These six applications were heard together, by videoconference employing the Zoom platform, on January 24 to 27, 2022. As they raise many common issues, these Reasons address all six applications.

[5] As explained in greater detail in the Reasons below, these applications are granted, subject to the remaining steps I have outlined for applying my conclusions surrounding the respondents' success in some of their defence arguments to the development of the form of compliance order in each application.

## II. Background

[6] First, a few words about nomenclature. As set out in more detail later in these Reasons, most of these applications rely on both section 231.1 and section 231.2 of

## I. Aperçu

[1] La présente décision concerne six demandes présentées par le ministre du Revenu national (le ministre) en vue d'obtenir des ordonnances en vertu de l'article 231.7 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1 (la Loi).

[2] Les défendeurs sont cinq particuliers, tous membres de la famille Ghermezian élargie, et une société apparentée, Gherfam Equities Inc. (Gherfam). Nader Ghermezian (le défendeur dans le dossier de la Cour T-252-19) et Raphael Ghermezian (le défendeur dans le dossier de la Cour T-261-19) sont des frères. Joshua Ghermezian (le défendeur dans le dossier de la Cour T-262-19) est le fils de Raphael Ghermezian, et Paul Ghermezian (le défendeur dans le dossier de la Cour T-259-19) est le neveu de Nader Ghermezian et de Raphael Ghermezian. Marc Vaturi (le défendeur dans le dossier de la Cour T-254-19) est le gendre de Nader Ghermezian.

[3] Chacune des demandes du ministre vise à obtenir une ordonnance enjoignant au défendeur concerné de produire les documents ou les renseignements précédemment demandés par le ministre en vertu des articles 231.1 et/ou 231.2 de la Loi.

[4] Les six demandes ont été entendues ensemble, par vidéoconférence au moyen de la plateforme Zoom, du 24 au 27 janvier 2022. Comme elles soulèvent plusieurs questions communes, les présents motifs s'appliquent aux six demandes.

[5] Comme je l'explique plus en détail dans les présents motifs, les présentes demandes d'ordonnance sont accueillies, sous réserve des dernières étapes décrites ci-après quant à la prise en compte de mes conclusions sur certains des arguments avancés par les défendeurs, avec succès, dans l'élaboration du type d'ordonnance à rendre dans chaque demande.

## II. Contexte

[6] Tout d'abord, je ferai quelques observations d'ordre terminologique. Comme nous le verrons plus en détail dans les présents motifs, la plupart des présentes

the Act. The issues in these applications include disputes between the parties on the scope of the powers granted to the Minister under section 231.1 and section 231.2. For purposes of these Reasons, I will adopt the language employed by the Minister in her written submissions, referring to the invocation of section 231.1 as a “Request” and the invocation of section 231.2 as a “Requirement”. I note this is consistent with the language employed by Justice Fuhrer in *Tellza Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2021 FC 853, [2022] 1 F.C.R. 75 (*Tellza*), in relation to the comparable provisions of the *Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15 (ETA)). However, I emphasize these terms are adopted solely to enhance the readability of these Reasons and are not intended to be terms of art or to suggest that a Request issued under section 231.1 gives rise to less compulsion than a Requirement issued under section 231.2. Similarly, without intending to ascribe any technical significance to it, I will employ the term “Demands” to encompass generically both Requests and Requirements.

[7] The Minister commenced each of these six applications by a notice of summary application dated February 7, 2019. In each application, the Minister asserts that: she issued Requests and/or Requirements to the relevant respondent requiring the provision of documents and/or information related to the administration or enforcement of the Act; the respondent has failed to provide all such documentation and/or information; and the respondent has not asserted any claim for solicitor-client-privilege in relation thereto. The Minister asserts that she has therefore met the statutory conditions for the Court to issue a compliance order under section 231.7 of the Act, ordering the respondent to provide the outstanding documents and/or information.

[8] In each application, the Minister has filed an amended notice of summary application dated April 7, 2021 (Amended Notice), which specified the particular Demands, or portions thereof, that the Minister considered to be still outstanding. In the course of the hearing, the Minister further clarified or refined her Demands in each application, in some cases further reducing the

demandes d’ordonnance sont fondées sur les articles 231.1 et 231.2 de la Loi. Les questions qu’elles soulèvent découlent notamment des différends qui opposent les parties au sujet de la portée des pouvoirs que les articles 231.1 et 231.2 confèrent au ministre. Aux fins des présents motifs, j’adopterai les termes employés par le ministre dans ses observations écrites, soit « requête » quand il sera question de l’article 231.1, et « demande péremptoire » quand il sera question de l’article 231.2. Je souligne qu’il s’agit des termes qu’a utilisés la juge Fuhrer dans la décision *Tellza Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2021 CF 853, [2022] 1 R.C.F. 75 (*Tellza*), relativement aux dispositions comparables de la *Loi sur la taxe d’accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15 (LTA). J’aimerais cependant préciser que je les utilise simplement pour que les présents motifs soient plus lisibles, et non pas parce qu’il s’agit de termes techniques ou de termes suggérant qu’une requête présentée en application de l’article 231.1 est moins contraignante qu’une demande péremptoire présentée en application de l’article 231.2. De même, sans vouloir y attribuer quelque signification technique que ce soit, j’utiliserai le mot « demandes formelles » pour désigner de façon générale les requêtes et les demandes péremptoires.

[7] Le ministre a déposé chacune des six présentes demandes d’ordonnance au moyen d’un avis de demande sommaire daté du 7 février 2019. Dans chacune d’elles, le ministre affirme ce qui suit : il a envoyé au défendeur concerné des requêtes et/ou des demandes péremptoires lui enjoignant de produire des documents ou des renseignements liés à l’application ou à l’exécution de la Loi; le défendeur n’a pas fourni les documents ou renseignements demandés et n’a pas invoqué le secret professionnel de l’avocat à cet égard. Le ministre prétend donc qu’il a respecté les conditions prescrites et que la Cour doit rendre l’ordonnance prévue à l’article 231.7 de la Loi et enjoindre au défendeur de produire les documents ou les renseignements manquants.

[8] Dans chaque demande d’ordonnance, le ministre a déposé un avis de demande sommaire modifié daté du 7 avril 2021 (avis modifié), dans lequel il précisait les demandes formelles, ou parties de celles-ci, auxquelles, à son avis, il n’avait pas encore reçu de réponse. Au cours de l’audience, le ministre a apporté d’autres précisions sur les demandes formelles visées par chaque demande

Demands or portions thereof for which she is seeking a compliance order.

[9] In each application, the Minister relies upon an affidavit sworn in July 2019 by Andrew Bowe, who was, at the time, an International and Large Business Case Manager with the Canada Revenue Agency (CRA) and had conduct of the audit matters in relation to the respondents. In T-254-19 (with Mr. Vaturi as the respondent), Mr. Bowe also affirmed a Supplementary Affidavit on April 7, 2021 (the Supplementary Affidavit). The respondents have cross-examined Mr. Bowe on his affidavits, and the relevant transcripts have been included in the record in each application. The respondents have not otherwise filed any evidence in these proceedings.

[10] In opposing these applications, the respondents rely in part on arguments surrounding the admissibility of or, alternatively, the weight that should be afforded to Mr. Bowe's evidence. In the proceedings related to Nader Ghermezian, Raphael Ghermezian, and Marc Vaturi, the respondents had previously filed motions to strike Mr. Bowe's affidavits and dismiss the applications. By order dated December 15, 2021, Prothonotary Aalto adjourned these motions, concluding that the issues raised therein should be argued at the hearing of the applications. The parties presented their arguments on these issues at the commencement of the hearings on January 24, 2021. This decision will address those arguments.

[11] The respondents also raise a number of other issues in support of their position that the applications should be dismissed. Most of the issues are common to some or all of the applications, although there are also a small number of issues specific to individual applications. These Reasons will first address the common issues and identify any general conclusions that can be reached without individually canvassing each application, as well as apply those conclusions to the applications, to the extent it is possible to do so. I will then turn to the individual applications, applying the general conclusions to each

d'ordonnance, ce qui a permis de restreindre encore dans certains cas les demandes formelles, ou parties de celles-ci, à l'égard desquelles il souhaite obtenir une ordonnance.

[9] Dans chaque demande d'ordonnance, le ministre s'appuie sur un affidavit souscrit en juillet 2019 par Andrew Bowe, qui était à l'époque gestionnaire de cas du secteur international et des grandes entreprises à l'Agence du revenu du Canada (ARC), et qui était responsable des audits concernant les défendeurs. Dans le dossier T-254-19 (dans lequel M. Vaturi est défendeur), M. Bowe a également souscrit un affidavit complémentaire le 7 avril 2021 (l'affidavit complémentaire). Les défendeurs ont contre-interrogé M. Bowe au sujet de ses affidavits et les transcriptions pertinentes ont été versées au dossier de chaque demande d'ordonnance. Les défendeurs n'ont par ailleurs présenté aucun élément de preuve dans la présente instance.

[10] Pour contester les présentes demandes, les défendeurs avancent notamment des arguments concernant l'admissibilité du témoignage de M. Bowe ou, subsidiairement, le poids qui devrait être accordé à celui-ci. Dans les dossiers de Nader Ghermezian, de Raphael Ghermezian et de Marc Vaturi, les défendeurs avaient d'abord déposé des requêtes visant à radier les affidavits de M. Bowe et à rejeter les demandes d'ordonnance. Par ordonnance du 15 décembre 2021, le protonotaire Aalto a ajourné l'audition de ces requêtes après avoir conclu que les questions qui y étaient soulevées devaient être débattues lors de l'instruction des demandes d'ordonnance. Les parties ont présenté leurs arguments sur ces questions au début de l'audience, le 24 janvier 2021. La présente décision portera sur ces arguments.

[11] Les défendeurs soulèvent également d'autres questions au soutien de leur position selon laquelle les demandes d'ordonnance devraient être rejetées. La plupart de ces questions s'appliquent à toutes les demandes d'ordonnance ou presque, bien qu'un petit nombre ne visent que certaines demandes. Dans les présents motifs, j'examinerai d'abord les questions communes et déciderai des conclusions générales qu'il est possible de tirer sans examiner chacune des demandes d'ordonnance et, dans la mesure du possible, j'appliquerai ces conclusions à l'ensemble des demandes. J'examinerai ensuite chaque

application where I have not done so already and addressing any additional issues specific to each application.

### III. Issues

[12] The following issues, common to some or all of the applications, have been raised for the Court's adjudication:

- A. Whether the affidavits of Andrew Bowe should be struck out or, in the alternative, afforded little weight;
- B. Whether the respondents were required to provide documents and/or information in response to a Request issued under section 231.1 of the Act;
- C. Whether the individuals who issued the Demands were authorized to do so;
- D. Whether the respondents were properly given notice of the Demands;
- E. Whether the Demands provided a reasonable time for compliance;
- F. Whether the Demands relate to one or more unnamed persons, requiring the Minister to seek prior judicial authorization under subsection 231.2(3) of the Act;
- G. Whether the Demands raise ambiguity as to whether their recipient is the same as the respondent;
- H. Whether the Demands improperly sought the production of foreign-based information or documents within the meaning of section 231.6 of the Act;
- I. If the Court determines that any compliance orders should be issued, whether such orders should contain an exclusion for documents and information protected by solicitor-client privilege;

demande d'ordonnance en y appliquant les conclusions générales, si je ne l'ai pas déjà fait, et en traitant toute autre question qui lui est propre.

### III. Questions en litige

[12] Les questions suivantes, communes à une partie ou à l'ensemble des demandes d'ordonnance, ont été soumises à l'examen de la Cour :

- A. La Cour devrait-elle radier les affidavits d'Andrew Bowe ou, subsidiairement, leur accorder peu de poids?
- B. Les défendeurs étaient-ils tenus de fournir des documents et/ou des renseignements en réponse à une requête présentée en vertu de l'article 231.1 de la Loi?
- C. Les personnes qui ont présenté les demandes formelles étaient-elles autorisées à le faire?
- D. Les défendeurs ont-ils été dûment notifiés des demandes formelles?
- E. Le délai accordé pour se conformer aux demandes formelles était-il raisonnable?
- F. Les demandes formelles concernent-elles une ou plusieurs personnes non désignées nommément, ce qui obligerait le ministre à demander au préalable l'autorisation d'un juge comme le requiert le paragraphe 231.2(3) de la Loi?
- G. Les demandes formelles soulèvent-elles une ambiguïté quant à savoir si leur destinataire est bel et bien le défendeur?
- H. Les demandes formelles visent-elles à obtenir de façon inappropriée la production de renseignements ou de documents étrangers au sens de l'article 231.6 de la Loi?
- I. Si la Cour conclut qu'elle doit rendre les ordonnances demandées, celles-ci devraient-elles exclure les documents et renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat?

- J. If the Court concludes that a compliance order should not be issued in relation to a portion of a Demand, whether the Court has the authority to sever that portion and issue an order in relation to the remainder of the Demand; and
- K. Whether certain Requirements were ineffective because the respondents are not residents of Canada.

#### IV. Analysis

##### A. *General principles regarding compliance orders under section 231.7*

[13] Before turning to the individual issues, it is useful to identify some general principles relevant to applications under section 231.7 of the Act, the text of which reads as follows:

##### **Compliance order**

**231.7 (1)** On summary application by the Minister, a judge may, notwithstanding subsection 238(2), order a person to provide any access, assistance, information or document sought by the Minister under section 231.1 or 231.2 if the judge is satisfied that

- (a) the person was required under section 231.1 or 231.2 to provide the access, assistance, information or document and did not do so; and
- (b) in the case of information or a document, the information or document is not protected from disclosure by solicitor-client privilege (within the meaning of subsection 232(1)).

##### **Notice required**

(2) An application under subsection (1) must not be heard before the end of five clear days from the day the notice of application is served on the person against whom the order is sought.

##### **Judge may impose conditions**

(3) A judge making an order under subsection (1) may impose any conditions in respect of the order that the judge considers appropriate.

- J. Si la Cour conclut qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la production d'une partie des renseignements ou documents demandés, a-t-elle le pouvoir de retrancher ces éléments de la demande formelle et de rendre une ordonnance visant le reste des renseignements ou documents demandés?
- K. Certaines demandes péremptoires étaient-elles sans effet parce que les défendeurs ne sont pas des résidents du Canada?

#### IV. Analyse

##### A. *Principes généraux concernant les ordonnances fondées sur l'article 231.7*

[13] Avant d'examiner chacune des questions qui précèdent, il est utile d'exposer les principes généraux applicables aux demandes présentées en vertu de l'article 231.7 de la Loi, que voici :

##### **Ordonnance**

**231.7 (1)** Sur demande sommaire du ministre, un juge peut, malgré le paragraphe 238(2), ordonner à une personne de fournir l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents que le ministre cherche à obtenir en vertu des articles 231.1 ou 231.2 s'il est convaincu de ce qui suit :

- a) la personne n'a pas fourni l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents bien qu'elle en soit tenue par les articles 231.1 ou 231.2;
- b) s'agissant de renseignements ou de documents, le privilège des communications entre client et avocat, au sens du paragraphe 232(1), ne peut être invoqué à leur égard.

##### **Avis**

(2) La demande n'est entendue qu'une fois écoulés cinq jours francs après signification d'un avis de la demande à la personne à l'égard de laquelle l'ordonnance est demandée.

##### **Conditions**

(3) Le juge peut imposer, à l'égard de l'ordonnance, les conditions qu'il estime indiquées.

**Contempt of court**

(4) If a person fails or refuses to comply with an order, a judge may find the person in contempt of court and the person is subject to the processes and the punishments of the court to which the judge is appointed.

**Appeal**

(5) An order by a judge under subsection (1) may be appealed to a court having appellate jurisdiction over decisions of the court to which the judge is appointed. An appeal does not suspend the execution of the order unless it is so ordered by a judge of the court to which the appeal is made.

[14] As is evident from subsection 231.7(1), the Minister's recourse to a compliance order is premised on the Minister previously having sought access, assistance, information or documentation under section 231.1 or 231.2. The text of those sections (which, together with other provisions considered in these Reasons, are set out in full in Appendix A), will be canvassed later in this decision. For present purposes, it is sufficient to identify that, in the context of Canada's self-assessment system for the collection of income tax under the Act, sections 231.1 and 231.2 form part of the broad suite of powers that Parliament has conferred on the Minister to obtain information and/or documentation from taxpayers and third parties to verify self-assessments (see *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, 68 D.L.R. (4th) 568 (*McKinlay*), at page 640 (referencing subsection 231(3) [*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63], which was the predecessor to subsection 231.2(1)).

[15] When a person who is subject to a demand under section 231.1 or 231.2 does not comply with that demand, section 231.7 entitles the Minister to apply to the Federal Court for an order compelling compliance. Consistent with the language of subsection 231.7(1), the Federal Court of Appeal explained in *Canada (National Revenue) v. Lee*, 2016 FCA 53, 481 N.R. 100 (*Lee*), at paragraph 6 that the Court must be satisfied of three points before granting a compliance order:

- (i) The person against whom the order is sought was required under section 231.1 or 231.2 of the Act to

**Outrage**

(4) Quiconque refuse ou fait défaut de se conformer à une ordonnance peut être reconnu coupable d'outrage au tribunal; il est alors sujet aux procédures et sanctions du tribunal l'ayant ainsi reconnu coupable.

**Appel**

(5) L'ordonnance visée au paragraphe (1) est susceptible d'appel devant le tribunal ayant compétence pour entendre les appels des décisions du tribunal ayant rendu l'ordonnance. Toutefois, l'appel n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de l'ordonnance, sauf ordonnance contraire d'un juge du tribunal saisi de l'appel.

[14] Il ressort du paragraphe 231.7(1) que la demande d'ordonnance faite au titre de cette disposition repose sur la prémisse que le ministre a déjà demandé l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents qu'il cherche à obtenir en vertu des articles 231.1 ou 231.2. Le texte de ces dispositions (qui, comme les autres dispositions examinées dans les présents motifs, sont reproduites intégralement à l'annexe A), sera analysé plus loin dans la présente décision. Aux fins des présentes, il suffit de dire que, dans le contexte du régime canadien d'autocotisation établi par la Loi, les articles 231.1 et 231.2 font partie du large éventail de pouvoirs que le législateur a conférés au ministre afin qu'il puisse obtenir des contribuables et des tiers les renseignements ou documents nécessaires aux fins de vérification fiscale (voir *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627 (*McKinlay*), à la page 640 (renvoyant à l'article 231(3) [*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63], qui a précédé l'article 231.2(1)).

[15] Lorsqu'une personne visée par une demande formelle faite en vertu de l'article 231.1 ou 231.2 ne s'y conforme pas, l'article 231.7 autorise le ministre à demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance lui enjoignant de s'y conformer. S'appuyant sur le libellé du paragraphe 231.7(1), la Cour d'appel fédérale a expliqué au paragraphe 6 de l'arrêt *Canada (Ministre du Revenu national) c. Lee*, 2016 CAF 53 (*Lee*) que, avant de rendre l'ordonnance demandée, la Cour doit être convaincue que les trois conditions suivantes sont réunies :

- (i) La personne à l'encontre de qui l'ordonnance est demandée était tenue, en vertu de l'article 231.1 ou

provide the access, assistance, information or documents sought by the Minister;

- (ii) Although the person was required to provide the information or documents sought by the Minister, he or she did not do so; and,
- (iii) The documents or information sought is not protected from disclosure by solicitor-client privilege as defined within the Act.

[16] The respondents refer the Court to *Canada (National Revenue) v. Derakhshani*, 2009 FCA 190, 400 N.R. 311 (*Derakhshani*), in which the Federal Court of Appeal rejected the Minister’s argument that, when presented with an application under subsection 231.2(3) of the Act, a judge has no discretion to reject the application if the conditions prescribed by that section are met (at paragraphs 17–19). While that case involved an application under subsection 231.2(3) to authorize the Minister to serve a requirement related to an unnamed person, I agree with the respondents’ submission that the Court’s analysis of whether it retains discretion even where the statutory conditions are met usefully informs the interpretation of section 231.7 as well. Both sections require that the judge be satisfied that the statutory conditions for the application are met and provide the judge granting an order the authority to impose any conditions the judge considers appropriate. As these are the factors that the Court in *Derakhshani* took into account in identifying the existence of its discretion, I agree that judicially exercised discretion exists under section 231.7 as well.

[17] Indeed, I do not understand the Minister to dispute this point in the case at hand. In support of her position on the “severance” issue (canvassed later in these Reasons), that the Court has the authority to issue an order in relation to a portion of a Demand or application, the Minister refers to the Court’s discretion to impose such conditions as it considers appropriate.

231.2 de la Loi, de fournir l’accès, l’aide, les renseignements ou les documents que le ministre cherche à obtenir;

- (ii) Bien que la personne ait été tenue de fournir les renseignements ou documents demandés par le ministre, elle ne l’a pas fait;
- (iii) Le privilège des communications entre client et avocat, tel qu’il est défini dans la Loi, n’est pas opposable aux demandes de renseignements et de documents du ministre.

[16] Les défendeurs renvoient la Cour à l’arrêt *Canada (Revenu national) c. Derakhshani*, 2009 CAF 190 (*Derakhshani*), dans lequel la Cour d’appel fédérale a rejeté l’argument du ministre qui affirmait que, lorsqu’un juge est saisi d’une demande fondée sur le paragraphe 231.2(3) de la Loi, il n’a pas le pouvoir discrétionnaire de rejeter la demande si les conditions prévues à cette disposition sont réunies (aux paragraphes 17–19). Il est vrai que cette affaire portait sur une demande présentée en vertu du paragraphe 231.2(3) en vue d’autoriser le ministre à faire signifier une demande péremptoire visant des personnes non désignées nommément, mais je suis d’accord avec les défendeurs pour dire que l’analyse faite par la Cour d’appel — quant à savoir si elle conservait son pouvoir discrétionnaire même si les conditions prévues par la loi étaient remplies — éclaire aussi l’interprétation à donner à l’article 231.7. Les deux dispositions exigent du juge qu’il soit convaincu que les conditions prévues par la Loi sont remplies et elles lui donnent le pouvoir d’assortir son ordonnance des conditions qu’il estime indiquées. Comme ce sont là les facteurs dont la Cour d’appel a tenu compte dans l’arrêt *Derakhshani* pour décider si elle disposait ou non du pouvoir discrétionnaire de rejeter la demande, je conviens que ce pouvoir discrétionnaire existe également en vertu de l’article 231.7.

[17] En fait, je ne comprends pas que le ministre conteste ce point en l’espèce. À l’appui de sa position sur la question du « retranchement d’éléments » (examinée plus loin dans les présents motifs), à savoir que la Cour a le pouvoir d’ordonner la production d’une partie des renseignements ou documents visés par une demande formelle ou une demande d’ordonnance, le ministre fait référence au

[18] Because of the potentially serious consequences flowing from the failure to obey a compliance order, including fines and/or imprisonment, the jurisprudence explains that the Court should be satisfied that the statutory conditions of section 231.7 have been “clearly met” before exercising its discretion to grant an order (see *Canada (National Revenue) v. Chamandy*, 2014 FC 354, 452 F.T.R. 261 (*Chamandy*), at paragraph 35; *Canada (Minister of National Revenue) v. SML Operations (Canada) Ltd.*, 2003 FC 868, [2003] 4 C.T.C. 201 (*SML Operations*), at paragraph 15).

[19] The respondents also rely on *Derakhshani* (at paragraphs 16–17) to support their position that the use of the phrase “if the judge is satisfied” in section 231.7 imposes on the Minister an onus to adduce and prove all the facts required to satisfy the conditions for the issuance of the compliance order. In my view, *Derakhshani* does not stand for this proposition. Paragraphs 16 and 17 rely on that phrase to conclude that the judge has discretion in an application under section 231.7, but do not speak to which party bears the onus in such an application.

[20] The respondents also rely on this Court’s decision in *Ghermezian v. Canada (Attorney General)*, 2020 FC 1137, at paragraphs 24–25, [2021] 1 F.C.R. D-12 (*Ghermezian*), to support their position that the Minister bears the burden of proof. Again, that authority does not stand for the proposition that the respondents advance. *Ghermezian* involved a number of applications for judicial review, brought by some of the same parties who are respondents in the present applications, challenging a number of Requirements issued by the Minister under subsection 231.2(1) of the Act. Those applicants relied on *Capital Vision Inc. v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2002 FCT 1317, [2003] 4 F.C. D-70 (*Capital Vision*) to support their position that the Minister bore the burden of proving her compliance with subsection 231.2(1). This Court rejected that contention, observing that *Capital Vision* held that the Minister must comply with the Act but did not state a conclusion on the applicable burden of proof.

pouvoir discrétionnaire qu’a la Cour d’imposer les conditions qu’elle estime indiquées.

[18] Il ressort de la jurisprudence qu’à cause des graves conséquences que peut avoir le non-respect d’une ordonnance, y compris les amendes et l’emprisonnement, la Cour doit être convaincue que les conditions de l’article 231.7 de la Loi ont été « remplies de façon claire » avant d’exercer son pouvoir discrétionnaire d’accorder une ordonnance (voir *Canada (Revenu national) c. Chamandy*, 2014 CF 354 (*Chamandy*), au paragraphe 35; *Canada (Ministre du Revenu national) c. SML Operations (Canada) Ltd.*, 2003 CF 868 (*SML Operations*), au paragraphe 15).

[19] Les défendeurs invoquent également l’arrêt *Derakhshani* (aux paragraphes 16–17) à l’appui de leur position voulant que les termes « un juge [...] s’il est convaincu », à l’article 231.7, imposent au ministre le fardeau de présenter et de prouver tous les faits nécessaires pour satisfaire aux conditions de délivrance de l’ordonnance. À mon avis, l’arrêt *Derakhshani* n’étaye pas cette proposition. Aux paragraphes 16 et 17, la Cour d’appel s’appuie sur ces termes pour conclure que le juge a le pouvoir discrétionnaire de faire droit ou non à une demande fondée sur l’article 231.7, mais elle ne dit pas à quelle partie incombe le fardeau de preuve dans une telle demande.

[20] Les défendeurs invoquent également la décision *Ghermezian c. Canada (Procureur général)*, 2020 CF 1137, aux paragraphes 24–25, [2021] 1 R.C.F. F-16 (*Ghermezian*), à l’appui de la proposition selon laquelle c’est au ministre qu’incombe le fardeau de preuve. Là encore, cette décision n’étaye pas la proposition avancée par les défendeurs. La décision *Ghermezian* porte sur des demandes de contrôle judiciaire présentées par certaines des parties défenderesses aux présentes en vue de contester les demandes péremptoires envoyées par le ministre en vertu du paragraphe 231.2(1) de la Loi. Les demandeurs dans cette affaire ont invoqué la décision *Capital Vision Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2002 CFPI 1317, [2003] 4 C.F. F-70 (*Capital Vision*) pour faire valoir qu’il incombait au ministre de prouver qu’il s’était conformé au paragraphe 231.2(1). La Cour a rejeté cette proposition et fait observer que, selon la décision *Capital Vision*, le ministre doit respecter les exigences de la Loi. Elle ne s’est cependant pas prononcée sur le fardeau de preuve applicable.

[21] That said, I do not understand the Minister to dispute that, as the party seeking a compliance order under section 231.7, she has the burden of satisfying the statutory conditions as set out in *Lee*, although she submits that whether the requested material is privileged is relevant to the analysis only if a respondent actually asserts a claim of privilege (see *Lee*, at paragraph 9). I accept that the overall legal burden in the application resides with the Minister, and I concur that privilege factors into the analysis only if raised by a respondent, who then bears the burden on that issue (see *Redhead Equipment Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SKCA 115 (CanLII), 402 D.L.R. (4th) 649, at paragraph 31; *Canada (National Revenue) v. Atlas Tube Canada ULC*, 2018 FC 1086, [2019] 4 C.T.C. 123, at paragraph 32).

[22] However, the location of the burden becomes more nuanced in connection with particular defence arguments raised by the respondents in these applications. Which party bears the applicable burden is potentially relevant to several of the issues raised in the respondents' arguments, including: (a) authority to issue the Demands; (b) proper notice of the Demands to the respondents; (c) the reasonableness of the time given for compliance with the Demands; and (d) whether the Demands improperly sought the production of foreign-based material. The respondents submit that the Minister bears the burden on all the issues. In contrast, the Minister urges the Court to be guided by a general evidentiary principle that the party who alleges a proposition, and with whom the evidence is likely to reside, bears the applicable burden. Where necessary, I will return to the question of the burden of proof when considering the individual issues.

B. *Whether the affidavits of Andrew Bowe should be struck out or, in the alternative, afforded little weight*

[23] The respondents in T-252-19 (Nader Ghermezian), T-254-19 (Marc Vaturi) and T-261-19 (Raphael Ghermezian) argue that the Court should strike the affidavits of the Minister's deponent, Andrew Bowe, in each of

[21] Cela dit, je ne comprends pas que le ministre conteste que, en tant que partie qui sollicite l'ordonnance prévue à l'article 231.7, il lui incombe d'établir qu'il satisfait aux conditions énoncées dans l'arrêt *Lee*, même s'il soutient que la question de savoir si les documents demandés sont protégés n'est pertinente aux fins de l'analyse que si le défendeur invoque réellement un privilège (voir *Lee*, au paragraphe 9). J'admets que le fardeau de la preuve incombe au ministre, et que les facteurs qui permettent de conclure à l'existence d'un privilège ne doivent entrer dans l'analyse que si la question est soulevée par le défendeur, à qui incombera alors le fardeau de preuve (voir *Redhead Equipment Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SKCA 115 (CanLII), 402 D.L.R. (4th) 649, au paragraphe 31; *Canada (Revenu national) c. Atlas Tube Canada ULC*, 2018 CF 1086, au paragraphe 32).

[22] Toutefois, la question de savoir qui a la charge de la preuve devient plus nuancée à la lumière de certains arguments soulevés par les défendeurs en l'espèce. Pour plusieurs des questions soulevées par les défendeurs, il peut être pertinent de savoir à qui incombe le fardeau applicable, notamment en ce qui concerne : a) le pouvoir d'envoyer les demandes formelles; b) le caractère adéquat des avis de demandes formelles transmis aux défendeurs; c) le caractère raisonnable du délai accordé pour se conformer aux demandes formelles; d) la question de savoir si les demandes formelles exigeaient à tort la production de documents étrangers. Les défendeurs soutiennent que c'est au ministre qu'incombe le fardeau imposé par toutes les questions en litige. À l'inverse, le ministre demande à la Cour d'appliquer la règle générale de preuve selon laquelle la partie qui avance une proposition, et entre les mains de qui se trouve vraisemblablement la preuve, a la charge de la preuve. Au besoin, je reviendrai sur la question du fardeau de la preuve au cours de l'examen des questions individuelles.

B. *La Cour devrait-elle radier les affidavits d'Andrew Bowe ou, subsidiairement, leur accorder peu de poids?*

[23] Les défendeurs aux dossiers T-252-19 (Nader Ghermezian), T-254-19 (Marc Vaturi) et T-261-19 (Raphael Ghermezian) soutiennent que la Cour devrait radier les affidavits du déposant du ministre, Andrew Bowe, dans

these applications. Relying on the fact that the Minister bears the overall legal burden in these applications, the respondents submit that, without these affidavits to support these three applications, the Court should dismiss these applications in full. In connection with other applications, the respondents submit that Mr. Bowe's evidence should be afforded little or no weight.

[24] The respondents' principal arguments in support of these positions fall broadly into two categories. First, they submit that Mr. Bowe's affidavits are outdated, incomplete and unreliable. Second, they submit that Mr. Bowe's affidavits offend the hearsay rule by providing evidence as to facts that are outside his personal knowledge. However, particular issues are also raised with respect to Mr. Bowe's Supplementary Affidavit in T-254-19. I will begin my analysis with the Supplementary Affidavit.

(1) Supplementary Affidavit in T-254-19 (*M.N.R. v. Marc Vaturi*)

[25] The Supplementary Affidavit is a relatively brief document, affirmed on April 7, 2021, which appears intended to update the evidence provided by Mr. Bowe in his original affidavit in T-254-19, sworn on July 27, 2019. Mr. Bowe states that, subsequent to service of the July 27, 2019 affidavit, CRA received information and documentation from Mr. Vaturi and/or his representatives. Mr. Bowe then proceeds to identify, through attached exhibits, the information and documentation received and the items from the relevant Demands that CRA considered to be outstanding.

[26] The respondent's counsel refers to what he characterizes as two "bombshells" revealed through cross-examination of Mr. Bowe, conducted on November 17 and 18, 2021. First, in relation to a Demand identified as A-MV-0128, the respondent notes Mr. Bowe's evidence that, to the date of the Supplementary Affidavit, Mr. Vaturi had not provided the outstanding information and/or documentation identified in follow-up correspondence sent by CRA on March 10, 2020. In the course of cross-examination, respondent's counsel pointed out that

chacune de ces demandes d'ordonnance. S'appuyant sur le fait que le fardeau ultime incombe au ministre, ils affirment que, faute d'affidavits à l'appui, la Cour devrait rejeter ces trois demandes. En ce qui concerne les autres demandes d'ordonnance, les défendeurs font valoir que le témoignage de M. Bowe ne devrait se voir accorder que peu de poids, sinon aucun.

[24] Les principaux arguments invoqués par les défendeurs à l'appui de ces prétentions se classent en général en deux catégories. Premièrement, les défendeurs soutiennent que les affidavits de M. Bowe sont désuets, incomplets et peu fiables. Deuxièmement, ils soutiennent que ces affidavits contreviennent à la règle du oui-dire en ce que M. Bowe y fait des déclarations sur des faits dont il n'a pas personnellement connaissance. Toutefois, l'affidavit complémentaire souscrit par M. Bowe dans le dossier T-254-19 soulève aussi des questions. Je commencerai mon analyse par cet affidavit.

1) Affidavit complémentaire versé au dossier T-254-19 (*M.R.N. c. Marc Vaturi*)

[25] L'affidavit complémentaire est un document relativement court. Il a été souscrit le 7 avril 2021 et semble destiné à mettre à jour les déclarations contenues dans le premier affidavit souscrit par M. Bowe, le 27 juillet 2019, et versé au dossier T-254-19. M. Bowe affirme que, après que l'affidavit du 27 juillet 2019 eut été signifié, l'ARC a reçu des renseignements et des documents de M. Vaturi ou de ses représentants. M. Bowe énumère ensuite, pièces jointes à l'appui, les renseignements et les documents ainsi reçus, de même que les éléments des demandes formelles pertinentes que l'ARC considère comme étant manquants.

[26] L'avocat du défendeur fait référence à ce qu'il appelle les deux « bombes » qui ont été révélées au cours du contre-interrogatoire de M. Bowe, qui a eu lieu les 17 et 18 novembre 2021. D'abord, en ce qui concerne la demande formelle A-MV-0128, le défendeur souligne que M. Bowe a déclaré que, à la date de l'affidavit complémentaire, M. Vaturi n'avait pas fourni les renseignements ou les documents manquants qui étaient mentionnés dans la lettre de suivi envoyée par l'ARC, le 10 mars 2020. Au cours du contre-interrogatoire, l'avocat du défendeur

Mr. Vaturi had, in fact, provided a response exceeding 150 pages on November 4, 2020.

[27] The November 4, 2020, response was addressed to Mr. Bowe and copied to the Minister's counsel. When presented with this response on the first day of his cross-examination, Mr. Bowe stated he did not recall seeing it and explained that he was transitioning out of his role at the relevant time. The Minister's counsel subsequently investigated this issue and confirmed, on the second day of cross-examination, that Mr. Vaturi's submission had been received but was misfiled and therefore missed in the preparation of Mr. Bowe's Supplementary Affidavit. Both Mr. Bowe and the Minister's counsel confirmed that they were not able to state whether there was still information or documentation outstanding in relation to A-MV-0128. The Minister subsequently withdrew her request for a compliance order with respect to this Demand.

[28] The respondent submits that these events demonstrate that Mr. Bowe affirmed the Supplementary Affidavit, attesting to facts essential to the Minister's application, without knowing, or even making any effort to confirm, whether they were true. Relying on *Canada (Board of Internal Economy) v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 43, 412 D.L.R. (4th) 336 (*Board of Internal Economy*), at paragraph 30, the respondent submits that the affidavit should be struck, because it is "so clearly out of bounds ... that it ought to be stopped in its tracks."

[29] I find little merit to the respondent's position that the affidavit should be struck. The evidence suggests that Mr. Bowe was unaware of the November 4, 2020, submission due to an administrative error. However, even if I were to ascribe to Mr. Bowe a higher level of culpability in connection with this error, I would find no basis to strike the Supplementary Affidavit as inadmissible. Certainly, this error could cast doubt on the reliability of his evidence and, if there was a dispute as to whether Mr. Vaturi had submitted a particular document to CRA, I might therefore afford more weight to evidence adduced by the respondent to establish the submission. However, there is no dispute of that sort raised in this application. Following her investigations, the Minister's

a dit que M. Vaturi avait pourtant envoyé une réponse de plus de 150 pages, le 4 novembre 2020.

[27] La réponse du 4 novembre 2020 était adressée à M. Bowe et une copie a été envoyée à l'avocate du ministre. Lorsqu'on lui a présenté cette réponse le premier jour de son contre-interrogatoire, M. Bowe a dit qu'il ne se souvenait pas de l'avoir vue et a expliqué que, à cette époque, il était sur le point de quitter son poste. L'avocate du ministre a ensuite confirmé, le deuxième jour du contre-interrogatoire, que la réponse de M. Vaturi avait été reçue, mais qu'elle avait été mal classée et n'avait donc pas été prise en compte dans la préparation de l'affidavit complémentaire de M. Bowe. M. Bowe et l'avocate du ministre ont tous deux confirmé qu'ils n'étaient pas en mesure de dire s'il manquait encore des renseignements ou des documents relativement à la demande formelle A-MV-0128. Le ministre a par la suite retiré la demande visant à obtenir une ordonnance à l'égard de cette demande formelle.

[28] Le défendeur soutient que ces faits démontrent que M. Bowe a souscrit l'affidavit complémentaire, qui atteste de faits essentiels à la demande du ministre, sans savoir s'ils étaient vrais, ou sans même tenter de le confirmer. S'appuyant sur l'arrêt *Canada (Bureau de régie interne) c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 43 (*Bureau de régie interne*), au paragraphe 30, il fait valoir que l'affidavit doit être radié parce qu'il est « si manifestement inacceptable [...] qu'il faut l'écarter au plus tôt ».

[29] Le point de vue avancé par le défendeur, selon qui l'affidavit doit être radié, me semble peu fondé. La preuve montre que c'est à cause d'une erreur administrative que M. Bowe ne connaissait pas l'existence du document transmis le 4 novembre 2020. Toutefois, même si je devais attribuer plus de responsabilité à M. Bowe pour cette erreur, je ne verrais aucune raison de conclure que l'affidavit complémentaire est inadmissible. Assurément, cette erreur pourrait mettre en doute la fiabilité de son témoignage et, si la question de savoir si M. Vaturi a présenté un document en particulier à l'ARC devait faire débat, je pourrais donc accorder plus de poids à la preuve produite par le défendeur à l'appui de sa prétention. Toutefois, aucune question de ce genre n'est soulevée dans la présente demande.

counsel confirmed that the November 4, 2020, submission had been overlooked, and the Minister subsequently withdrew her request for a compliance order in connection with the relevant Demand.

[30] I agree with the Minister’s submission that *Board of Internal Economy* is distinguishable, as the affidavit that was struck in that case was found inadmissible because it amounted to a legal opinion on Canadian law.

[31] The second issue that the respondent raises in connection with the Supplementary Affidavit surrounds Mr. Bowe’s explanation during his cross-examination that, notwithstanding that the affidavit was affirmed in April 2021, it was prepared in June 2020, before he transitioned out of his role in November 2020. Because Mr. Bowe no longer had current personal knowledge of CRA’s audit of Mr. Vaturi when he affirmed the Supplementary Affidavit, the respondent again argues that it should be struck.

[32] In response to this argument, the Minister explains that she was required to present a motion seeking an order allowing the filing of the Supplementary Affidavit. The Court issued the resulting Order on March 30, 2021, granting the motion and permitting the filing of the affidavit. It was then filed in largely the same form as presented in the motion and authorized by the Order—which included an appendix setting out the form of the Supplementary Affidavit—notwithstanding that several months had passed. The respondent takes issue with this explanation, noting that the introductory paragraphs of the affidavit were updated to explain the change in Mr. Bowe’s role.

[33] Again, I find little merit to the respondent’s argument that the Supplementary Affidavit is inadmissible and should be struck. I accept that the affidavit is misleading, as it amounts to testimony by Mr. Bowe that, other than as identified in the updates set out in the affidavit, the information and documentation sought in the Demands issued to Mr. Vaturi was still outstanding as of April 2021. It appears to have been Mr. Bowe’s intention that his testimony to that effect apply as of June 2020

Après vérification, l’avocate du ministre a confirmé que les documents produits le 4 novembre 2020 n’avaient pas été pris en compte et le ministre a retiré par la suite sa demande visant à obtenir une ordonnance relativement à la demande formelle pertinente.

[30] Je souscris à l’argument du ministre selon lequel il convient d’établir une distinction avec l’affaire *Bureau de régie interne*, car l’affidavit qui a été radié dans cette affaire a été jugé inadmissible parce qu’il constituait un avis juridique sur le droit canadien.

[31] La deuxième question que soulève le défendeur relativement à l’affidavit complémentaire a trait à l’explication donnée par M. Bowe en contre-interrogatoire, à savoir que, même si l’affidavit a été déposé en avril 2021, il a été préparé en juin 2020, soit avant qu’il ne quitte son poste en novembre 2020. Le défendeur soutient que, comme M. Bowe n’avait plus aucune connaissance personnelle du dossier de la vérification de M. Vaturi menée par l’ARC lorsqu’il a déposé l’affidavit complémentaire, celui-ci devrait être radié.

[32] En réponse à cet argument, le ministre explique qu’il a dû présenter une requête visant à obtenir une ordonnance autorisant le dépôt de l’affidavit complémentaire. La Cour a rendu l’ordonnance demandée le 30 mars 2021; elle a accueilli la requête et autorisé le dépôt de l’affidavit. Celui-ci a ensuite été déposé et était en grande partie rédigé sous la forme proposée dans la requête et autorisée par l’ordonnance — qui comprenait une annexe précisant la forme de l’affidavit complémentaire — même si plusieurs mois s’étaient écoulés. Le défendeur conteste cette explication et souligne que les paragraphes introductifs de l’affidavit ont été actualisés afin d’expliquer le changement de fonction de M. Bowe.

[33] Encore une fois, j’accorde peu de valeur à l’argument du défendeur selon lequel l’affidavit complémentaire est inadmissible et devrait être radié. J’admets que cet affidavit peut induire en erreur, car c’est comme si M. Bowe y disait que, outre ceux dont il faisait état dans cette mise à jour, les renseignements et les documents demandés dans les demandes formelles envoyées à M. Vaturi n’avaient pas encore été produits en avril 2021. Il semble M. Bowe aurait souhaité que son témoignage

when the affidavit was prepared, but the affidavit does not read that way. If, in his cross-examination of Mr. Bowe, the respondent's counsel had not identified this irregularity, the Court could have been misled in relying on the Supplementary Affidavit. The benefit of his identification of this error obviously accrues to the respondent and, to the extent there was a dispute between the parties on whether Mr. Vaturi had submitted additional documentation between June 2020 and April 2021, the Supplementary Affidavit would not assist the Minister. However, there was no contention that Mr. Vaturi made additional submissions during this period and, in any event, these circumstances do not raise a basis for the Court to find the Supplementary Affidavit inadmissible.

## (2) Staleness of affidavits

[34] Turning to the respondents' principal inadmissibility arguments, related to the main affidavits sworn by Mr. Bowe in each of T-252-19, T-254-19 and T-261-19, they submit first that these affidavits are out of date and should be struck as inadmissible due to their staleness. As canvassed by the respondents' counsel in cross-examination, it is clear that (other than the Supplementary Affidavit in T-254-19) Mr. Bowe did not prepare additional affidavits to update his evidence after the original affidavits were sworn on July 27, 2019. Noting that noncompliance with the Minister's Demands is one of the statutory conditions for issuance of compliance order under subsection 237.1(1), the respondents submit that Mr. Bowe's affidavits should be struck because they are stale. They rely on *Fabrikant v. Canada*, 2017 FC 1115 (*Fabrikant*), in support of their argument.

[35] *Fabrikant* involved an appeal of a prothonotary's decision, which had refused to waive the Court's filing fee for a self-represented vexatious litigant wishing to file an application for judicial review. The prothonotary dismissed the motion for waiver of the fee on the grounds that the applicant's evidence of impecuniosity was *prima facie* deficient, being based on an affidavit nearly one year old. Justice Harrington upheld the prothonotary's decision on several grounds, including that a motion

à ce sujet s'applique en date de juin 2020, lorsque l'affidavit a été préparé, mais l'affidavit ne saurait être ainsi interprété. Si, lorsqu'il a contre-interrogé M. Bowe, l'avocat du défendeur n'avait pas relevé cette irrégularité, l'affidavit complémentaire aurait pu induire la Cour en erreur. Le défendeur tire manifestement avantage de cette erreur et, dans la mesure où les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si M. Vaturi a soumis d'autres documents entre juin 2020 et avril 2021, l'affidavit complémentaire n'est d'aucun secours pour le ministre. Toutefois, rien ne laisse croire que M. Vaturi a présenté d'autres documents pendant cette période et, quoi qu'il en soit, ces circonstances ne justifient pas que la Cour conclue que l'affidavit complémentaire est inadmissible.

## 2) Affidavits non à jour

[34] J'examinerai maintenant les arguments avancés par les défendeurs au sujet de l'inadmissibilité des affidavits principaux souscrits par M. Bowe dans les dossiers T-252-19, T-254-19 et T-261-19. Les défendeurs soutiennent premièrement que ces affidavits ne sont pas à jour et qu'ils doivent être radiés, car le fait qu'ils ne soient pas à jour les rend inadmissibles. Comme l'a fait valoir l'avocat des défendeurs en contre-interrogatoire, il est évident que (sous réserve de l'affidavit complémentaire contenu au dossier T-254-19) M. Bowe n'a pas préparé les affidavits complémentaires afin de mettre à jour les affidavits originaux qui ont été souscrits le 27 juillet 2019. Les défendeurs soutiennent que, comme l'une des conditions préalables à l'ordonnance prévue au paragraphe 237.1(1) est le refus d'obtempérer aux demandes formelles du ministre, les affidavits de M. Bowe doivent être radiés parce qu'ils ne sont pas à jour. Ils invoquent à cet égard la décision *Fabrikant c. Canada*, 2017 CF 1115 (*Fabrikant*).

[35] L'affaire *Fabrikant* portait sur un appel de la décision par laquelle une protonotaire avait refusé de dispenser un plaideur vexatoire, non représenté par avocat, du paiement des droits exigés pour le dépôt à la Cour d'une demande de contrôle judiciaire. La protonotaire avait rejeté la requête au motif que la preuve d'indigence fournie par le demandeur était à première vue insuffisante, car elle reposait sur un affidavit datant de près d'un an. Le juge Harrington a confirmé la décision de la protonotaire

should be accompanied by a current affidavit and that the prothonotary was entitled to reject the applicant's affidavit as stale-dated (at paragraphs 23–24).

[36] I agree with the Minister's response that *Fabrikant* does not express a general principle that the passage of time alone stale-dates affidavits, requiring them to be struck. Indeed, it is not clear from *Fabrikant* that either the prothonotary or Justice Harrington considered the affidavit to be inadmissible, as opposed to concluding that, because it was outdated, the evidence simply did not support the relief requested.

[37] In the case at hand, the fact that Mr. Bowe did not file updated evidence does not make his original evidence inadmissible. Rather, the Court must consider whether Mr. Bowe's evidence, including the date as of which it speaks, supports issuance of the requested compliance orders. In that respect, it is clear from the records before the Court, including the Amended Notices, that circumstances have evolved since Mr. Bowe swore his affidavits on July 27, 2019. The respondents argue that it is improper for the Minister to simply amend her Notices of Summary Application, so as to reduce the scope of the Demands to take into account additional documentation or information that has been received, without filing updated evidence reflecting the receipt of that material.

[38] I find nothing problematic in the Minister's approach. Particularly with the significant scope of the Demands at issue in the present applications, and the length of time that has passed in bringing these applications to a hearing, it is perhaps not surprising that the Minister has received additional material in response to certain Demands. In such circumstances, it is appropriate for the Minister to reduce the scope of the applications. If, for that reason or others, the Minister decides to abandon certain Demands or portions thereof, I see no basis for a strict requirement to file updated evidence explaining the reason for the reduction in scope.

[39] Of course, depending on the particular issues and supporting evidentiary basis raised by a respondent to a

pour plusieurs raisons, notamment parce qu'une requête doit être accompagnée d'un affidavit à jour et que la protonotaire pouvait rejeter l'affidavit du demandeur au motif qu'il n'était pas à jour (aux paragraphes 23–24).

[36] Je fais mienne la réponse du ministre selon qui la décision *Fabrikant* n'établit aucun principe général voulant que le simple passage du temps justifie la radiation d'un affidavit au motif qu'il n'est pas à jour. En effet, la décision *Fabrikant* ne permet pas vraiment de savoir si la protonotaire ou le juge Harrington ont conclu que l'affidavit était inadmissible, ou s'ils ont plutôt conclu que, parce que l'affidavit n'était pas à jour, il ne soutenait tout simplement pas la mesure de redressement demandée.

[37] En l'espèce, le fait que M. Bowe n'ait pas déposé d'affidavit à jour ne rend pas son affidavit original inadmissible. La Cour doit plutôt décider si l'affidavit souscrit par M. Bowe, et en particulier si la date à laquelle il a été souscrit, justifie de rendre les ordonnances demandées. À cet égard, il ressort clairement des dossiers soumis à la Cour, y compris des avis modifiés, que la situation a évolué depuis le 27 juillet 2019, date à laquelle M. Bowe a souscrit les affidavits. Les défendeurs soutiennent que le ministre ne peut pas simplement modifier ses avis de demande sommaire et réduire la portée de ses demandes formelles afin de tenir compte des autres documents ou renseignements qu'il a reçus, sans produire d'affidavit à jour à ce sujet.

[38] Je ne vois rien de problématique dans l'approche du ministre. Plus particulièrement, j'estime qu'en raison de la grande portée des demandes formelles en cause et du temps qui s'est écoulé avant que les présentes demandes soient entendues, il n'est peut-être pas surprenant que le ministre ait reçu d'autres documents en réponse à certaines demandes formelles. Vu les circonstances, le ministre peut à juste titre réduire la portée des demandes d'ordonnance. Si, pour cette raison ou pour d'autres raisons, il décidait de renoncer en tout ou en partie à certaines demandes formelles, je ne vois pas pourquoi il devrait absolument produire un affidavit à jour pour se justifier.

[39] Bien entendu, selon les questions soulevées et la preuve à l'appui présentée par un défendeur visé par une

compliance application, the Minister may be unable to succeed without updated evidence. For instance, if the respondent had adduced evidence that particular responses had been provided subsequent to the filing of the compliance application, the Minister may be unable to resist that assertion without additional updated evidence of her own. However, I do not understand any of the respondents' arguments in these applications to be of that nature. As will be canvassed later in these Reasons, Mr. Vaturi argues in T-254-19 that he has fully complied with some of the outstanding Demands. However, the Court's analysis of that argument involves consideration of the details of the relevant Demands and of the material Mr. Vaturi provided in response. That argument does not engage a dispute as to whether certain submissions were actually made or received after the Minister filed her application and therefore will not turn on the absence of updated affidavit evidence.

[40] In each of the six applications before the Court, Mr. Bowe provided evidence as of July 26, 2019, as to the then outstanding Demands, and swore that the respondent had not provided the information and documents responsive to those Demands. As will be explained immediately below in my analysis of the respondents' arguments surrounding hearsay in Mr. Bowe's affidavits, any conflict in the evidence including meaningful challenge of Mr. Bowe's testimony would require the Court to consider the weight to be afforded to Mr. Bowe's evidence. However, with the exception of the November 2020 submission identified earlier in these Reasons, the respondents have not adduced evidence, through cross-examination of Mr. Bowe or otherwise, that they have provided responses to the Demands and portions thereof that the Minister is presently pursuing that have not been taken into account. The November 2020 submission identified through cross-examination was addressed through the Minister's subsequent withdrawal of the relevant Demand.

[41] As previously noted, noncompliance with the Minister's Demands is one of the statutory conditions for issuance of compliance order under subsection 237.1(1),

demande d'ordonnance, le ministre pourrait ne pas pouvoir obtenir gain de cause sans produire une preuve à jour. Par exemple, si le défendeur avait présenté une preuve qu'il avait envoyé certains documents après le dépôt de la demande d'ordonnance, le ministre n'aurait pas pu réfuter cette preuve sans produire lui-même une preuve à jour. Toutefois, aucun des arguments avancés par les défendeurs ne me semble être de cette nature. Comme nous le verrons plus loin dans les présents motifs, M. Vaturi (dossier T-254-19) soutient qu'il a produit tous les éléments exigés par certaines des demandes formelles. Or, l'analyse de cette affirmation impose à la Cour d'examiner les documents et renseignements visés par les demandes formelles pertinentes et ceux fournis en réponse par M. Vaturi. Il n'est pas ici question de savoir si des documents ou renseignements ont bel et bien été fournis ou reçus après que le ministre eut déposé sa demande d'ordonnance et l'analyse ne portera donc pas sur l'absence d'une preuve par affidavit à jour.

[40] Dans chacune des six demandes d'ordonnance dont la Cour est saisie, M. Bowe a produit un affidavit daté du 26 juillet 2019 au sujet des demandes formelles en attente de réponses à cette date et a déclaré sous serment que le défendeur n'avait pas fourni les renseignements et les documents demandés dans ces demandes. Comme je l'expliquerai ci-après dans l'analyse des arguments que les défendeurs ont soulevés quant au fait que les affidavits de M. Bowe reposent sur du oui-dire, toute preuve contradictoire, y compris toute contestation utile du témoignage de M. Bowe, exige de la Cour qu'elle évalue la force probante de la preuve produite par ce dernier. Toutefois, à l'exception des documents produits en novembre 2020 dont il a été question précédemment dans les présents motifs, les défendeurs n'ont produit aucune preuve, lors du contre-interrogatoire de M. Bowe ou autre, qu'ils avaient répondu en tout ou en partie aux demandes formelles, réponses que le ministre cherche par les présentes à obtenir et qui n'auraient pas été prises en compte. Le ministre a retranché de la demande formelle pertinente les documents soumis en novembre 2020 dont il a été question en contre-interrogatoire.

[41] Comme je l'ai mentionné précédemment, le défaut d'obtempérer aux demandes formelles du ministre est l'une des conditions préalables à l'ordonnance prévue au

and the Minister bears the onus of proof on this condition. However, in the absence of any conflicting evidence, I consider Mr. Bowe's evidence sufficient to meet this onus, notwithstanding that it has not been updated.

(3) Hearsay

[42] The respondents' second argument in relation to Mr. Bowe's original affidavits challenges their admissibility, or alternatively their weight, based on hearsay contained therein.

[43] The first paragraph of each of these affidavits is materially identical, reading as follows:

I am an International and Large Business Case Manager with the Canada Revenue Agency ("CRA"), in the Edmonton Tax Services Office. In the normal course of my duties I have conduct of audit matters in respect of the Respondent. I have reviewed the files and have personal knowledge of the matters hereinafter deposed to, save and except that which is stated to be based on information and belief, and where so stated, I verily believe it to be true.

[44] In his cross-examination in each of T-252-19, T-254-19 and T-261-19, Mr. Bowe admitted that a large number of paragraphs in his affidavit contained facts that were not based on his personal knowledge. The respondents also submit, correctly in my view, that in most cases the affidavits do not state that these paragraphs are based on information and belief. In his cross-examination in T-252-19 (Nader Ghermezian), Mr. Bowe confirmed that, in some cases, his affidavit fails to identify which facts are based on information and belief.

[45] The respondents therefore argue that the affidavits should be struck as inadmissible, on the basis that they offend rule 81 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [Rules], and, more generally, include substantial amounts of inadmissible hearsay. Rule 81 provides as follows:

paragraphe 237.1(1), et c'est au ministre qu'incombe le fardeau de la preuve à cet égard. Toutefois, en l'absence de preuve contradictoire, j'estime que l'affidavit de M. Bowe lui permet de s'acquitter de ce fardeau, même s'il n'a pas été mis à jour.

3) Ouï-dire

[42] Le deuxième argument des défendeurs porte sur l'admissibilité des affidavits originaux de M. Bowe, ou sur le poids qu'il convient de leur accorder, étant donné qu'ils contiennent des déclarations constituant du ouï-dire.

[43] Le premier paragraphe de chacun de ces affidavits est pour l'essentiel identique; il est ainsi rédigé :

[TRANSLATION]

Je suis gestionnaire de cas du secteur international et des grandes entreprises au Bureau des services fiscaux d'Edmonton de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Dans le cours normal de mes fonctions, j'ai été chargé de l'audit du défendeur. J'ai examiné les dossiers et j'ai une connaissance personnelle des faits énoncés ci-après, sous réserve de ceux dont il est précisé qu'ils sont fondés sur des renseignements tenus pour véridiques et, le cas échéant, je crois sincèrement qu'ils sont véridiques.

[44] Lorsqu'il a été contre-interrogé au regard des dossiers T-252-19, T-254-19 et T-261-19, M. Bowe a admis que de nombreux paragraphes de son affidavit portaient sur des faits dont il n'avait pas une connaissance personnelle. Les défendeurs soutiennent, avec raison à mon avis, que dans la plupart des cas, il n'est pas mentionné que ces paragraphes sont fondés sur des renseignements tenus pour véridiques. Lorsqu'il a été contre-interrogé au regard du dossier T-252-19 (Nader Ghermezian), M. Bowe a confirmé que, dans certains cas, son affidavit ne permettait pas de savoir quels faits étaient énoncés sur la foi de renseignements tenus pour véridiques.

[45] Les défendeurs soutiennent donc que les affidavits sont inadmissibles et qu'ils doivent être radiés au motif qu'ils contreviennent à la règle 81 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles), et, plus généralement, qu'ils reposent en grande partie sur du ouï-dire inadmissible. L'article 81 des Règles est ainsi libellé :

**Content of affidavits**

**81 (1)** Affidavits shall be confined to facts within the deponent's personal knowledge except on motions, other than motions for summary judgment or summary trial, in which statements as to the deponent's belief, with the grounds for it, may be included.

**Affidavits on belief**

**(2)** Where an affidavit is made on belief, an adverse inference may be drawn from the failure of a party to provide evidence of persons having personal knowledge of material facts.

[46] In support of the inadmissibility of hearsay evidence, the respondents rely on the following explanation in the recent decision by the Federal Court of Appeal in *Canada (Attorney General) v. Iris Technologies Inc.*, 2021 FCA 223, [2022] 4 C.T.C. 147 (*Iris Technologies*), at paragraph 32:

The rules of evidence, both substantive and procedural, matter. They matter because they are the foundation of the truth-seeking role of the courts. They are also the foundation of fairness in the adjudicative process. They are not to be overlooked, and there are consequences if they are. Here, the affidavit was wafer thin. It did not comply with the *Ares v. Venner* exception to the hearsay rule, it did not measure up to the statutory exception specifically designed to facilitate the introduction of documents in the possession of the CRA and no notice was given under the *Canada Evidence Act* of an intention to rely on business records. Quite apart from the question of the admissibility of evidence in any individual case, courts have an over-arching concern to ensure that proceedings unfold in accordance with established laws of evidence and procedure. This is the foundation of fairness. This factor militates against admission of the affidavit.

[47] In *Iris Technologies*, the Federal Court of Appeal ultimately held that the affidavit at issue was admissible under the common law exception to the hearsay rule based on reliability and necessity (at paragraph 33). In the case at hand, the Minister does not rely on that particular exception but rather upon what it refers to as the corporate exception to the hearsay rule. The Minister refers

**Contenu**

**81 (1)** Les affidavits se limitent aux faits dont le déclarant a une connaissance personnelle, sauf s'ils sont présentés à l'appui d'une requête – autre qu'une requête en jugement sommaire ou en procès sommaire – auquel cas ils peuvent contenir des déclarations fondées sur ce que le déclarant croit être les faits, avec motifs à l'appui.

**Poids de l'affidavit**

**(2)** Lorsqu'un affidavit contient des déclarations fondées sur ce que croit le déclarant, le fait de ne pas offrir le témoignage de personnes ayant une connaissance personnelle des faits substantiels peut donner lieu à des conclusions défavorables.

[46] À l'appui de leur argument que la preuve est inadmissible parce qu'elle constitue du oui-dire, les défendeurs invoquent l'explication suivante tirée du récent arrêt de la Cour d'appel fédérale *Canada (Procureur général) v. Iris Technologies Inc.*, 2021 CAF 223 (*Iris Technologies*), au paragraphe 32 :

Les règles en matière de preuve, tant sur le fond que sur la forme, sont importantes. Elles sont importantes parce qu'elles sont le fondement de la fonction de recherche de [la] vérité qui incombe aux tribunaux. Elles sont également le fondement de l'équité dans le processus décisionnel judiciaire. Il ne faut pas les négliger, faute de quoi il y a des conséquences. En l'espèce, l'affidavit était extrêmement mince. Il n'était pas visé par l'exception de l'arrêt *Ares c. Venner* à la règle du oui-dire, il ne satisfaisait pas aux exigences de l'exception expressément prévue par la loi en vue de faciliter la production de documents en possession de l'ARC et aucun avis n'a été donné au titre de la *Loi sur la preuve au Canada* quant à l'intention de produire des documents commerciaux. Indépendamment de la question de la recevabilité d'éléments de preuve dans un cas particulier, les tribunaux ont le souci primordial de veiller à ce que les procédures se déroulent conformément aux règles établies en matière de preuve et de procédure. C'est le fondement de l'équité. Ce facteur milite contre la recevabilité de l'affidavit.

[47] Dans l'arrêt *Iris Technologies*, la Cour d'appel fédérale a finalement conclu que l'affidavit en question était admissible au titre de l'exception à la règle du oui-dire de la common law fondée sur la fiabilité et la nécessité (au paragraphe 33). En l'espèce, le ministre n'invoque pas cette exception, mais plutôt ce qu'il appelle l'exception organisationnelle à la règle du oui-dire. Le

the Court to *Twentieth Century Fox Home Entertainment Canada Limited v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 823, 414 F.T.R. 291 (*Twentieth Century Fox*), which considered the admissibility of an affidavit of a CRA official, filed in response to a judicial review of a decision under the ETA. Justice Phelan accepted into evidence the hearsay components of the affidavit, holding that the official's evidence was in the nature of "corporate" evidence, in that he acted in a supervisory capacity, was responsible for his subordinates, and was therefore in a position to know if the facts in his affidavit were true (at paragraphs 23 and 26). *Twentieth Century Fox* was affirmed on appeal (2013 FCA 25), although without any commentary on this particular issue.

[48] Subsequently, in *O'Grady v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 9 (*O'Grady*), Justice LeBlanc followed the approach of *Twentieth Century Fox* to the admissibility of hearsay evidence, concluding that the affiant in *O'Grady*, a Director General with Statistics Canada, was, based on her sphere of responsibility, in a position to know that the facts sworn in her affidavit were true (at paragraph 19). For similar reasons, Justice LeBlanc also concluded that the affiant was in a position to swear the affidavit without providing evidence of the persons having personal knowledge of the material facts (at paragraph 20). The Court declined to draw an adverse inference under subsection 81(2) [of the Rules] and concluded that whether the respondent had provided the best evidence went to the weight to be accorded to the affidavit by the judge on the hearing of the application (at paragraph 22).

[49] On appeal, in *O'Grady v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 221, the Federal Court of Appeal again relied on *Twentieth Century Fox* and found no error in Justice LeBlanc's decision that the affidavit evidence was admissible, because the affiant, by virtue of her responsibilities in the Government of Canada, was in a position to depose to the matters in question without necessarily having personal knowledge (at paragraph 10).

ministre renvoie la Cour à la décision *Twentieth Century Fox Home Entertainment Canada Limited c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 823 (*Twentieth Century Fox*), qui traite de l'admissibilité d'un affidavit souscrit par un fonctionnaire de l'ARC en réponse à une demande de contrôle judiciaire d'une décision fondée sur la LTA. Le juge Phelan a admis en preuve les parties de l'affidavit qui constituaient du ouï-dire après avoir conclu que l'affidavit du fonctionnaire s'apparentait à une preuve « relative à l'entreprise », ou organisationnelle, en ce sens que le fonctionnaire agissait à titre de superviseur, qu'il était responsable de ses subordonnés et qu'il était donc en mesure de savoir si les faits énoncés dans son affidavit étaient véridiques (aux paragraphes 23 et 26). La décision *Twentieth Century Fox* a été confirmée en appel (2013 CAF 25), mais la décision d'appel ne contient aucune observation à cet égard.

[48] Par la suite, dans la décision *O'Grady c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 9 (*O'Grady*), le juge LeBlanc a suivi l'approche adoptée dans la décision *Twentieth Century Fox* quant à l'admissibilité de la preuve par ouï-dire et a conclu que la déposante, qui était directrice générale à Statistique Canada, était, compte tenu de sa sphère de responsabilité, en mesure de savoir que les faits attestés par son affidavit étaient véridiques (au paragraphe 19). Pour des motifs semblables, le juge LeBlanc a aussi conclu que la déposante pouvait déposer sous serment sans avoir à offrir le témoignage de personnes ayant une connaissance personnelle des faits substantiels (au paragraphe 20). Il a refusé de tirer une conclusion défavorable au titre du paragraphe 81(2) des Règles et a conclu que la question de savoir si le défendeur avait produit la meilleure preuve concernait le poids accordé à l'affidavit par le juge qui entendrait la demande sur le fond (au paragraphe 22).

[49] La décision a été portée en appel et, dans l'arrêt *O'Grady c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 221, la Cour d'appel fédérale s'est elle aussi appuyée sur la décision *Twentieth Century Fox* pour conclure que le juge LeBlanc n'avait commis aucune erreur en jugeant que l'affidavit était admissible parce que la déposante était, en raison de ses responsabilités au sein de la fonction publique fédérale, en mesure de faire une déposition relativement à la question en litige sans nécessairement avoir une connaissance personnelle des faits (au paragraphe 10).

[50] In support of her reliance on this jurisprudence, the Minister refers to Mr. Bowe's affidavit and cross-examination evidence. In each of his affidavits, he swore that he was employed as an International and Large Business Case Manager with CRA. In his cross-examination in T-252-19 (Nader Ghermezian), he explained that this role involved the duties of a team leader in CRA's Audit and Compliance Programs Branch. In his cross-examination in T-261-19 (Raphael Ghermezian), in the context of questioning about the mailing by a student employee of a particular Requirement, Mr. Bowe described himself as the supervisor of the employee, as the individual with the conduct of the audit, and as therefore possessing knowledge of what happened within the audit file. In T-254-19 (Marc Vaturi), when questioned about Requirement A-NG-0127, addressed to Mr. Vaturi on June 27, 2018, under the signature of an individual named John Harasymchuk, Mr. Bowe referred to the Requirement being issued on his recommendation as the case manager with responsibility for the audit.

[51] In my view, this evidence is sufficient to support the Minister's reliance on the above jurisprudence for the admissibility of Mr. Bowe's affidavits under the corporate exception.

[52] In arriving at this conclusion, I have considered the respondents' submission that this case law supports only the ability of a manager to testify about tasks performed by subordinates. I disagree that the principle is as limited as the respondents suggest. I note that, in *Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 292 (*Coldwater First Nation*), the Federal Court of Appeal explained that evidence is admissible from departmental supervisors or similar individuals about the activities of their department, the conduct of their employees, and events taking place in relation to the department, where their knowledge is sufficiently direct and personal, without having to be directly involved in the conduct, activities, and events (at paragraph 42).

[50] Afin d'expliquer pourquoi il s'appuie sur ces décisions, le ministre renvoie aux affidavits de M. Bowe et au témoignage obtenu en contre-interrogatoire. Dans chacun de ses affidavits, M. Bowe a déclaré qu'il était gestionnaire de cas du secteur international et des grandes entreprises à l'ARC. Lorsqu'il a été contre-interrogé au sujet du dossier T-252-19 (Nader Ghermezian), il a expliqué qu'il jouait le rôle de chef d'équipe à la Direction générale de la vérification et des programmes d'observation de l'ARC. Lors de son contre-interrogatoire au regard du dossier T-261-19 (Raphael Ghermezian), alors qu'on lui posait des questions au sujet d'un étudiant salarié qui avait envoyé par la poste une demande péremptoire en particulier, M. Bowe a expliqué qu'il était son superviseur, qu'il était chargé de ce dossier de vérification et qu'il était donc au courant de ce qui s'était passé. Dans le dossier T-254-19 (Marc Vaturi), lorsqu'il a été interrogé au sujet de la demande péremptoire A-NG-0127 envoyée à M. Vaturi, le 27 juin 2018, et signée par un certain John Harasymchuk, M. Bowe a dit qu'il avait recommandé l'envoi de cette demande péremptoire à titre de gestionnaire de cas chargé de la vérification.

[51] À mon avis, ces éléments justifient que le ministre se soit fondé sur les décisions susmentionnées pour faire valoir que les affidavits de M. Bowe sont admissibles au titre de l'exception organisationnelle.

[52] Pour arriver à cette conclusion, j'ai pris en compte l'observation des défendeurs selon laquelle ces décisions permettent seulement d'affirmer qu'un gestionnaire peut témoigner au sujet des tâches exécutées par des subalternes. Je ne pense pas que le principe soit aussi limité que le soutiennent les défendeurs. Je souligne que, dans l'arrêt *Bande Indienne Coldwater c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 292 (*Bande indienne Coldwater*), la Cour d'appel fédérale a expliqué que le témoignage d'un superviseur de service, ou d'une personne occupant un poste semblable, au sujet des activités de son service, de la conduite de ses employés et de toute activité liée à son service est admissible si ce témoin a une connaissance suffisamment directe et personnelle des activités en cause même s'il n'y a pas directement participé (au paragraphe 42).

[53] *Coldwater First Nation* also explains that there is no general “department head” exception to hearsay that would permit a departmental supervisor to introduce particular statements made by departmental personnel for the truth of their contents (at paragraph 42). In that context, I note the respondents’ submission that this principle does not permit Mr. Bowe to provide testimony about the various dealings of members of the Ghermezian family. However, I find compelling the Minister’s submission that, in large measure, Mr. Bowe’s affidavits serve to set out his understanding of facts that provide relevant contextual background to the issuance of the Demands. As the Minister is in some respects a stranger to these facts, which are known principally to the respondents themselves, CRA’s understanding of such facts may be of limited significance to the outcome of these applications.

[54] Of course, some of the facts set out in Mr. Bowe’s affidavits could be determinative of particular issues in these applications. For instance, as will be canvassed later in these Reasons, the respondents dispute whether the Demands were properly served upon them. Mr. Bowe’s evidence explaining how CRA sent the Demands to the respondents will be significant to the outcome of this issue. However, his evidence on this issue falls well within the principle that a manager can testify to tasks performed by employees.

[55] Mr. Bowe’s evidence as to particular relationships among members of the Ghermezian family or entities in which they are interested, or their respective business dealings, does not necessarily have the same significance. As the Minister submits, this evidence may provide context that assists the Court in understanding the background to the audits underlying the Demands and in understanding the Demands themselves. However, if the understanding of certain background facts set out in Mr. Bowe’s affidavit were incorrect, this would not necessarily invalidate the Demand or a related application for a compliance order. Indeed, Demands represent a means of obtaining information or documentation from the respondents, who are the

[53] Dans l’arrêt *Bande indienne Coldwater*, la Cour d’appel a aussi expliqué qu’il n’existait aucune exception générale de « chef de service » à la règle du oui-dire qui aurait permis au superviseur de service de présenter en preuve une déclaration faite par un membre de son service pour établir la véracité de son contenu (au paragraphe 42). À cet égard, je souligne que les défendeurs font valoir que ce principe ne permet pas à M. Bowe de témoigner au sujet des diverses transactions faites par les membres de la famille Ghermezian. Toutefois, je juge convaincante l’observation du ministre qui affirme que, dans une large mesure, les affidavits de M. Bowe servent à démontrer sa compréhension des faits et à établir le contexte dans lequel les demandes formelles ont été envoyées. Comme le ministre est à certains égards étranger à ces faits, qui sont surtout connus des défendeurs eux-mêmes, l’interprétation qu’en fait l’ARC n’a peut-être qu’une importance limitée pour l’issue des présentes demandes d’ordonnance.

[54] Évidemment, certains des faits exposés dans les affidavits de M. Bowe pourraient à certains égards jouer un rôle déterminant dans l’issue des présentes demandes d’ordonnance. Par exemple, comme nous le verrons en détail plus loin dans les présents motifs, les défendeurs nient que les demandes formelles leur ont été valablement signifiées. Le témoignage de M. Bowe, qui a expliqué dans quelles circonstances l’ARC avait envoyé les demandes formelles aux défendeurs, sera déterminant pour cette question. Toutefois, il est visé par le principe voulant qu’un gestionnaire puisse témoigner au sujet des tâches exécutées par ses employés.

[55] Le témoignage que M. Bowe a donné au sujet du lien qui existe entre les membres de la famille Ghermezian ou entre les entités dans lesquelles ils ont un intérêt, ou de leurs activités commerciales respectives, n’a pas nécessairement la même importance. Comme le ministre le fait valoir, ce témoignage établit le contexte qui permettra à la Cour de comprendre non seulement les circonstances ayant mené aux vérifications qui sous-tendent les demandes de production, mais aussi les demandes de production comme telles. Toutefois, s’il s’avère que M. Bowe a mal compris certains des faits exposés dans son affidavit, cela n’invaliderait pas nécessairement la demande formelle ou la demande d’ordonnance afférente.

best source of material that would enable CRA to either verify or change its understanding.

[56] The respondents' arguments in support of their efforts to strike Mr. Bowe's affidavit challenge a large number of paragraphs, without identifying particular uses by the Minister of the evidence in those paragraphs that would offend the distinction identified in *Coldwater First Nation*. In the absence of such submissions, I find no basis to conclude that the affidavits, or particular portions thereof, are inadmissible as adduced for a hearsay purpose outside the scope of the jurisprudence upon which the Minister relies. Of course, the absence of direct and personal knowledge on the part of Mr. Bowe could affect the weight to be afforded to his evidence, particularly in the context of any compelling conflicting evidence or meaningful challenge to his testimony in cross-examination. However, any such determinations as to weight should be made, in relation to particular components of Mr. Bowe's evidence upon which the Minister relies, in analyzing the individual issues in the applications.

*C. Whether the respondents were required to provide documents and/or information in response to a Request issued under section 231.1 of the Act*

[57] One of the principal issues raised by the respondents, which relates to most of the applications, involves the proper statutory interpretation of subsection 231.1(1) of the Act and the particular authority it affords to the Minister in her efforts to obtain information and documentation from the respondents. As will be explained in more detail below, the respondents submit that the Minister has conflated aspects of the authority provided by subsections 231.1(1) and 231.2(1). The respondents argue that many or all of the Requests purportedly issued under subsection 231.1(1) sought information and/or documentation that the Minister was authorized to compel only through a Requirement issued under subsection 231.2(1). The Requests do not comply with certain technical requirements of subsection 231.2(1), and the

En fait, les demandes formelles permettent d'obtenir des renseignements ou des documents des défendeurs, qui sont les mieux placés pour fournir à l'ARC l'information qui permettra à celle-ci de confirmer ou de corriger la façon dont elle comprend les faits.

[56] Dans leur tentative de faire radier les affidavits de M. Bowe, les défendeurs contestent plusieurs paragraphes de ces affidavits, sans dire en quoi le recours par le ministre à certaines des déclarations qu'ils contiennent pourrait contrevenir à la distinction établie dans l'arrêt *Bande indienne Coldwater*. En l'absence de telles observations, je ne vois aucune raison de conclure que les affidavits, ou certaines parties de ceux-ci, ne sont pas admissibles du fait qu'ils constituent du ouï-dire qui ne relève pas du champ d'application de la jurisprudence invoquée par le ministre. Évidemment, le fait que M. Bowe n'ait pas une connaissance directe et personnelle des faits pourrait influencer sur le poids à accorder à son témoignage, en particulier dans le contexte d'une preuve contradictoire convaincante ou d'une contestation significative de son témoignage par le biais du contre-interrogatoire. Cependant, c'est dans le cadre de l'analyse des questions soulevées dans chacune des présentes demandes d'ordonnance que la Cour devra décider du poids à accorder aux différents éléments du témoignage de M. Bowe sur lequel se fonde le ministre.

*C. Les défendeurs étaient-ils tenus de fournir des documents ou renseignements en réponse à une requête formulée en vertu de l'article 231.1 de la Loi?*

[57] L'une des principales questions soulevées par les défendeurs, qui concerne la plupart des demandes d'ordonnance, porte sur l'interprétation correcte du paragraphe 231.1(1) de la Loi et le pouvoir que cette disposition confère au ministre, qui cherche à obtenir des renseignements et des documents des défendeurs. Comme nous l'expliquerons plus en détail ci-après, les défendeurs soutiennent que le ministre a confondu certains aspects du pouvoir conféré par les paragraphes 231.1(1) et 231.2(1). Ils font valoir que la plupart ou la totalité des requêtes qui auraient été envoyées en vertu du paragraphe 231.1(1) visaient à obtenir des renseignements ou des documents que le ministre ne pouvait exiger qu'au moyen d'une demande péremptoire faite en vertu du paragraphe 231.2(1). Les requêtes ne respectent pas certaines conditions préliminaires

Minister does not seek to rely upon subsection 231.2(1) in support of those Requests. Therefore, the respondents argue that the Requests are invalid and cannot support the issuance of a compliance order under section 231.7.

[58] As a starting point, the respondents again emphasize the Minister's burden to satisfy the statutory conditions under section 231.7, one of which is that the person against whom a compliance order is sought was required under either section 231.1 or 231.2 to provide the access, assistance, information or documents sought by the Minister. The respondents submit that, if a Request falls outside the authority provided by section 231.1, then the recipient was not required to comply, the statutory condition is not met, and a compliance order cannot be issued in relation to that Request. I find no basis to disagree with this aspect of the respondents' argument.

[59] I therefore turn to the particular bases on which the respondents argue that Requests are not authorized by subsection 231.1(1). Later in these Reasons, I will address other arguments surrounding limitations on the Minister's authority to issue Requirements under subsection 231.2(1) related to unnamed persons and foreign-based information. However, for purposes of the present issue, the respondents accept that, through a Requirement properly issued and served under subsection 231.2(1), the Minister is authorized, for any purpose related to the administration or enforcement of the Act, to require any person to provide any information or document. In contrast, the respondents submit that subsection 231.1(1) affords the Minister only an inspection power, i.e., authority (again, for any purpose related to the administration or enforcement of the Act) to attend at the premises of a taxpayer or other person to inspect books and records or other documents. The respondents argue that subsection 231.1(1) does not grant the Minister power comparable to subsection 231.2(1), either to: (a) compel provision of documents outside the context of an inspection; or (b) compel the provision of information other than information about the location or provenance of documentation sought in the context of an inspection.

du paragraphe 231.2(1) et le ministre ne cherche pas à invoquer le paragraphe 231.2(1) pour les justifier. Par conséquent, les défendeurs soutiennent que les requêtes sont invalides et ne sauraient servir de fondement à l'ordonnance prévue à l'article 231.7.

[58] Comme point de départ, les défendeurs soulignent à nouveau que c'est au ministre qu'incombe le fardeau de prouver qu'il satisfait aux conditions de l'article 231.7, notamment que la personne visée par la demande d'ordonnance était tenue par les articles 231.1 ou 231.2 de fournir l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents qu'il lui avait demandés. Les défendeurs soutiennent que, si une requête ne relève pas de l'article 231.1, alors son destinataire n'est pas tenu de s'y conformer, la condition légale n'est pas respectée et la Cour ne peut rendre l'ordonnance demandée à l'égard de cette requête. Je ne vois aucune raison d'être en désaccord avec les défendeurs quant à cet aspect de leur argumentation.

[59] Je passe donc aux motifs invoqués par les défendeurs à l'appui de leur prétention que les requêtes ne sont pas autorisées par le paragraphe 231.1(1). Plus loin dans les présents motifs, j'examinerai d'autres arguments sur les limites du pouvoir qu'a le ministre d'envoyer des demandes péremptoires en vertu du paragraphe 231.2(1) concernant des personnes non désignées nommément et des renseignements étrangers. Toutefois, pour les fins qui nous occupent, les défendeurs admettent que le ministre peut, pour l'application et l'exécution de la Loi, exiger d'une personne, par demande péremptoire envoyée et signifiée en bonne et due forme en vertu du paragraphe 231.2(1), qu'elle fournisse des renseignements ou qu'elle produise des documents. Par contraste, ils soutiennent que le paragraphe 231.1(1) ne confère au ministre qu'un pouvoir d'inspection, c'est-à-dire le pouvoir (encore là, pour l'application et l'exécution de la Loi) de se rendre chez un contribuable ou une autre personne pour inspecter les livres et registres ou d'autres documents. Ils soutiennent que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 231.1(1) n'est pas comparable à celui que confère le paragraphe 231.2(1), soit le pouvoir a) d'exiger la production de documents dans un contexte autre que celui d'une enquête, ou b) d'exiger la production de renseignements autres que des renseignements sur la provenance des documents demandés ou l'endroit où ils se trouvent dans le contexte d'une enquête.

[60] As suggested by this explanation of the respondents' argument, there are two aspects to their position, both of which they say are offended by the Requests. First, the respondents submit that, while an "authorized person" (the meaning of which will be canvassed later in these Reasons) can rely upon subsection 231.1(1) to enter business premises and inspect documents that are kept there, that section provides no authority for the authorized person to issue a written demand compelling the provision of such documents. Second, the respondents submit that subsection 231.1(1) relates only to pre-existing documentation and does not authorize issuance of a written demand compelling the recipient to answer questions or otherwise provide substantive (but previously undocumented) information relevant to a taxpayer's tax position. The Minister disputes both aspects of the respondents' position, arguing that there is overlap in the powers afforded by sections 231.1 and 231.2 and that the Requests were all validly issued under subsection 231.1(1). In particular, the Minister relies on paragraph 231.1(1)(a) as authority for the Requests.

[61] While there is some overlap in the parties' arguments in relation to these two aspects of this issue, and I am conscious that the legislation must be interpreted holistically, in my view the required analysis can be most easily explained by addressing these aspects individually. I will first consider the question whether paragraph 231.1(1)(a) authorizes the compulsion of documentation through a written request, outside the context of a physical attendance at premises where an inspection is being conducted.

#### (1) Compulsion of documents

[62] As this issue is one of statutory interpretation, the outcome must be governed by the modern approach to statutory interpretation, which requires that the words of the statute be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the statute, the object of the statute, and the intention of Parliament. This approach involves a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the statute as a whole (see *Canada*

[60] Comme le suggèrent les défendeurs par cette explication, leur position comporte deux aspects, et chacun de ces aspects serait touché par les requêtes. Premièrement, ils soutiennent que, bien qu'une « personne autorisée » (terme dont le sens sera analysé plus loin dans les présents motifs) puisse se fonder sur le paragraphe 231.1(1) pour pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise et inspecter les documents qui y sont conservés, cette disposition ne confère pas à cette personne le pouvoir d'exiger par écrit la production de ces documents. Deuxièmement, les défendeurs font valoir que le paragraphe 231.1(1) ne vise que des documents préexistants et n'autorise pas l'envoi d'une demande écrite obligeant le destinataire à répondre à des questions ou à fournir des renseignements de fond (mais non déjà écrits) se rapportant à la situation fiscale d'un contribuable. Le ministre conteste les deux aspects de la position des défendeurs et soutient qu'il y a chevauchement des pouvoirs conférés par les articles 231.1 et 231.2 et que les requêtes ont toutes été valablement faites en vertu du paragraphe 231.1(1). Plus particulièrement, le ministre s'appuie sur l'alinéa 231.1(1)a pour justifier les requêtes.

[61] Bien qu'il existe un certain chevauchement dans les arguments avancés par les parties sur les deux aspects de cette question, et sachant que la loi doit être interprétée dans son ensemble, je suis d'avis qu'il sera plus facile de comprendre l'analyse que je dois faire si je traite chaque aspect séparément. J'examinerai d'abord la question de savoir si l'alinéa 231.1(1)a permet à la personne autorisée de contraindre quiconque, par requête écrite, à fournir des documents, dans un contexte autre que celui où elle n'est pas présente physiquement dans les lieux où se déroule une inspection.

#### 1) Obligation de produire des documents

[62] Comme il s'agit d'une question d'interprétation législative, il faut pour y répondre appliquer la méthode moderne d'interprétation législative, selon laquelle il faut interpréter les termes de la loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Cette méthode repose sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble (voir

*Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraphs 10–11).

[63] Starting with the text of the statutory provision at issue, described as the point of departure for any interpretive exercise (see *eBay Canada Ltd. v. Canada (National Revenue)*, 2008 FCA 348, [2010] 1 F.C.R. 145 (*eBay*), at paragraph 32), subsection 231.1(1) reads as follows:

#### Inspections

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

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

(b) examine property in an inventory of a taxpayer and any property or process of, or matter relating to, the taxpayer or any other person, an examination of which may assist the authorized person in determining the accuracy of the inventory of the taxpayer or in ascertaining the information that is or should be in the books or records of the taxpayer or any amount payable by the taxpayer under this Act,

and for those purposes the authorized person may

(c) subject to subsection 231.1(2), enter into any premises or place where any business is carried on, any property is kept, anything is done in connection with any business or any books or records are or should be kept, and

(d) require the owner or manager of the property or business and any other person on the premises or place to give the authorized person all reasonable assistance and to answer all proper questions relating to the administration or enforcement of this Act and, for that purpose, require the owner or manager to attend at the premises or place with the authorized person.

*Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, aux paragraphes 10 et 11).

[63] Commençons par examiner le libellé de la disposition législative en cause, ce qui constitue le point de départ de tout exercice d'interprétation (voir *eBay Canada Ltd. c. Canada (Revenu national)*, 2008 CAF 348, [2010] 1 R.C.F. 145 (*eBay*), au paragraphe 32). Le paragraphe 231.1(1) est ainsi rédigé :

#### Enquêtes

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

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

b) examiner les biens à porter à l'inventaire d'un contribuable, ainsi que tout bien ou tout procédé du contribuable ou d'une autre personne ou toute matière concernant l'un ou l'autre dont l'examen peut aider la personne autorisée à établir l'exactitude de l'inventaire du contribuable ou à contrôler soit les renseignements qui figurent dans les livres ou registres du contribuable ou qui devraient y figurer, soit tout montant payable par le contribuable en vertu de la présente loi;

à ces fins, la personne autorisée peut :

c) sous réserve du paragraphe (2), pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise, est gardé un bien, est faite une chose en rapport avec une entreprise ou sont tenus ou devraient l'être des livres ou registres;

d) requérir le propriétaire, ou la personne ayant la gestion, du bien ou de l'entreprise ainsi que toute autre personne présente sur les lieux de lui fournir toute l'aide raisonnable et de répondre à toutes les questions pertinentes à l'application et l'exécution de la présente loi et, à cette fin, requérir le propriétaire, ou la personne ayant la gestion, de l'accompagner sur les lieux.

[64] Focusing on this language, the respondents emphasize that paragraph 231.1(1)(a), upon which the Minister relies, empowers an authorized person to “inspect, audit or examine...” certain books, records and other documents. The mid-amble in subsection 231.1(1) then states that “for those purposes”, meaning the purposes set out in the preceding paragraphs including the right to inspect, audit or examine, the authorized person is given additional powers under paragraphs 231.1(1)(c) and (d). Paragraph 231.1(1)(c) entitles the authorized person to enter certain premises or places where business is carried on or where property, books or records are kept. Paragraph 231.1(1)(d) requires the owner or manager of the property or business and any other persons at the premises or place to give the authorized person assistance and answer questions. For that purpose, paragraph 231.1(1)(d) also requires that the owner or manager attend at the premises or place with the authorized person.

[65] Against that backdrop, the respondents emphasize that the only obligation expressly imposed by the language of subsection 231.1(1) is found in paragraph 231.1(1)(d), where the use of the word “require” mandates the provision of assistance, answering of questions, and attendance at the premises or place with the authorized person. There is no express obligation imposed upon a taxpayer or any other person to provide documents pursuant to a written demand in the nature of the Requests.

[66] The respondents also note the reference, in the introductory language of subsection 231.1(1), to the powers of that section being exercisable “at all reasonable times”, which they submit is consistent with an inspection power but not a power to issue a written demand.

[67] Turning to context, the respondents’ argument compares subsection 231.1(1) to subsection 231.2(1), which reads as follows:

**Requirement to provide documents or information**

**231.2 (1)** Notwithstanding any other provision of this Act, the Minister may, subject to subsection (2), for any purpose related to the administration or enforcement of this

[64] Concentrant leur attention sur ce libellé, les défendeurs soulignent que l’alinéa 231.1(1)a), sur lequel s’appuie le ministre, donne à la personne autorisée le pouvoir d’« inspecter, vérifier ou examiner... » des livres, registres et autres documents. Le passage intercalaire du paragraphe 231.1(1) dispose ensuite que « à ces fins », c’est-à-dire les fins énoncées dans les alinéas précédents, y compris celles d’inspecter, de vérifier ou d’examiner, la personne autorisée se voit conférer d’autres pouvoirs par les alinéas 231.1(1)c) et d). L’alinéa 231.1(1)c) permet à la personne autorisée de pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise, est gardé un bien ou sont tenus des livres ou registres. L’alinéa 231.1(1)d) lui permet de requérir le propriétaire, ou la personne ayant la gestion, du bien ou de l’entreprise ainsi que toute autre personne présente sur les lieux de lui fournir de l’aide et de répondre à ses questions. À cette fin, l’alinéa 231.1(1)d) lui permet également de requérir le propriétaire, ou la personne ayant la gestion, du bien ou de l’entreprise de l’accompagner sur les lieux.

[65] Ce contexte étant posé, les défendeurs insistent sur le fait que la seule obligation expressément imposée par le paragraphe 231.1(1) se trouve à l’alinéa 231.1(1)d), où l’emploi du mot « requérir » oblige à fournir de l’aide, à répondre aux questions et à accompagner la personne autorisée sur les lieux. Le contribuable, ou toute autre personne, n’a aucune obligation expresse de fournir des documents en réponse à une demande écrite de la nature des requêtes.

[66] Les défendeurs soulignent également que, dans le texte introductif du paragraphe 231.1(1), il est mentionné que les pouvoirs qui y sont prévus peuvent être exercés « à tout moment raisonnable », ce qui, selon eux, est compatible avec le pouvoir d’inspection, mais non avec le pouvoir d’envoyer une demande formelle écrite.

[67] Les défendeurs comparent le paragraphe 231.1(1) au paragraphe 231.2(1), que voici :

**Production de documents ou fourniture de renseignements**

**231.2 (1)** Malgré les autres dispositions de la présente loi, le ministre peut, sous réserve du paragraphe (2) et, pour l’application ou l’exécution de la présente loi (y compris

Act (including the collection of any amount payable under this Act by any person), of a listed international agreement or, for greater certainty, of a tax treaty with another country, by notice served personally or by registered or certified mail, require that any person provide, within such reasonable time as is stipulated in the notice,

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

(b) any document.

[68] Subsection 231.2(1) expressly empowers the Minister, for purposes including those related to the administration or enforcement of the Act, to require any person to provide any information or any document. Unlike subsection 231.1(1), this language expressly imposes such an obligation upon the recipient of a Requirement under subsection 231.2(1). The respondents submit this comparison suggests that, where Parliament intends to require a person to provide a document, it does so expressly and not by implication.

[69] The respondents also observe that the Minister's power in subsection 231.2(1) is subject to a number of express limitations. As will be canvassed in more detail in relation to other issues later in these Reasons, these limitations on the Minister's power include that it: (a) may be exercised only by the Minister (or a delegate duly authorized under subsection 220(2.01)); (b) cannot be exercised in relation to unnamed persons without prior judicial authorization; and (c) may be exercised only through a notice which specifies a reasonable time for compliance. The respondents refer to these limitations as "guardrails" intended to protect taxpayers and other recipients of requirements issued under subsection 231.2(1). They submit that the express but somewhat circumscribed power to demand documentation and information under subsection 231.2(1), and the absence of similar guardrails in subsection 231.1(1), suggest that subsection 231.1(1) is not intended to authorize the issuance of demands in the same manner as subsection 231.2(1).

la perception d'un montant payable par une personne en vertu de la présente loi), d'un accord international désigné ou d'un traité fiscal conclu avec un autre pays, par avis signifié à personne ou envoyé par courrier recommandé ou certifié, exiger d'une personne, dans le délai raisonnable que précise l'avis :

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

b) qu'elle produise des documents.

[68] Le paragraphe 231.2(1) autorise expressément le ministre, pour l'application ou l'exécution de la Loi, à exiger d'une personne qu'elle fournisse des renseignements ou produise des documents. Contrairement au paragraphe 231.1(1), ce libellé impose expressément cette obligation au destinataire d'une demande péremptoire faite en vertu du paragraphe 231.2(1). Selon les défendeurs, cette comparaison rappelle que, lorsque le législateur a l'intention d'exiger qu'une personne produise un document, il le fait expressément et non implicitement.

[69] De plus, les défendeurs font remarquer que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 231.2(1) est assujéti à des restrictions expresses. Comme nous le verrons plus en détail plus loin dans les présents motifs, le pouvoir du ministre est assorti des limites suivantes : a) il ne peut être exercé que par le ministre (ou son délégué dûment autorisé en vertu du paragraphe 220(2.01)); b) il ne peut être exercé à l'égard de personnes non désignées nommément sans autorisation judiciaire préalable; et c) il ne peut être exercé que par l'envoi d'un avis précisant le délai raisonnable dans lequel le destinataire doit obtempérer à la demande. Les défendeurs qualifient ces limites de « garde-fous » visant à protéger les contribuables et les autres destinataires des demandes péremptoires faites en vertu du paragraphe 231.2(1). Ils soutiennent que le pouvoir expressément conféré, mais quelque peu circonscrit, d'exiger la production de documents et de renseignements en application du paragraphe 231.2(1) et l'absence de garde-fous semblables au paragraphe 231.1(1) indiquent que le paragraphe 231.1(1) n'est pas censé autoriser l'envoi de demandes formelles de la même manière que le fait le paragraphe 231.2(1).

[70] I note the Minister's reliance on *Redeemer Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2008 SCC 46, [2008] 2 S.C.R. 643 (*Redeemer*), in which the majority of the Supreme Court of Canada rejected a somewhat similar argument. There, the Court found that the limitation in section 231.2, preventing the Minister from obtaining information about unnamed persons without judicial authorization, did not prohibit the Minister from seeking the same information under section 231.1 (at paragraphs 14–15). Nevertheless, in my view, there is logic to the respondents' submissions based on the text and context of the statutory provisions in issue and, in the absence of a purposive analysis, I might be persuaded by the respondents' arguments.

[71] However, as emphasized by the Minister, *eBay* explains the importance of statutory interpretation examining the purpose of the provision in question and the statute as a whole so that, whenever possible, the text of the statute is interpreted in a manner which furthers that purpose (at paragraph 32). In *Canada (National Revenue) v. Cameco Corporation*, 2019 FCA 67, [2020] 4 F.C.R. 254 (*Cameco*), one of the leading authorities on the interpretation of section 231.1, the Federal Court of Appeal states that the purpose of section 231.1 is to facilitate the Minister's unencumbered and immediate access to all books, records and information of the taxpayer (at paragraph 27). More broadly, *eBay* explains that the Minister's broad powers in supervising the regulatory scheme of the Act are a function of Canada's self-reporting tax system (at paragraph 34):

.... The Supreme Court of Canada has provided additional guidance which is relevant to the interpretation of the Act's enforcement powers. Thus, in *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, a case involving a challenge under section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to the Minister's power to require the production of documents, Justice Wilson noted (at 648) that the major drawback of a self-reporting tax system such as ours is that some taxpayers will attempt to evade tax, by failing to report income, for example. Accordingly, she said:

[70] Je souligne que le ministre a invoqué l'arrêt *Redeemer Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2008 CSC 46, [2008] 2 R.C.S. 643 (*Redeemer*), dans lequel la majorité de la Cour suprême du Canada a rejeté un argument à peu près semblable. Dans cet arrêt, la Cour suprême a conclu que la restriction énoncée à l'article 231.2, qui empêche le ministre d'obtenir des renseignements concernant des personnes non désignées nommément sans autorisation judiciaire, ne l'empêche pas de demander les mêmes renseignements en vertu de l'article 231.1 (aux paragraphes 14 et 15). J'estime néanmoins qu'il existe une logique dans les arguments des défendeurs, si on les considère à la lumière du texte et du contexte des dispositions législatives en cause, et que, sans analyse téléologique, je pourrais me laisser convaincre par eux.

[71] Toutefois, comme l'a souligné le ministre, la Cour d'appel a expliqué, dans l'arrêt *eBay*, qu'en matière d'interprétation législative, il importe d'examiner l'objet de la disposition en cause et l'ensemble de la loi, de manière que le texte de la loi soit interprété autant que possible d'une manière qui serve son objet (au paragraphe 32). Dans l'arrêt *Canada (Revenu national) c. Cameco Corporation*, 2019 CAF 67, [2020] 4 R.C.F. 254 (*Cameco*), l'une des décisions de principe sur l'interprétation de l'article 231.1, la Cour d'appel fédérale a dit que l'article 231.1 visait à assurer au ministre un accès sans entrave et immédiat aux dossiers et renseignements du contribuable (au paragraphe 27). De façon plus générale, elle a expliqué, dans l'arrêt *eBay*, que les larges pouvoirs de surveillance dont dispose le ministre quant au régime réglementaire établi par la Loi découlaient du régime fiscal canadien qui est fondé sur l'autodéclaration (au paragraphe 34) :

[...] La Cour suprême du Canada a donné d'autres indications pertinentes pour l'interprétation des pouvoirs d'exécution conférés par la Loi. Par exemple, à la page 648 de l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, qui statuait sur une thèse contestant en vertu de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* le pouvoir du ministre d'exiger la production de documents, la juge Wilson faisait observer que le principal inconvénient d'un régime fiscal fondé sur l'autodéclaration tel que le nôtre est que certains contribuables essaieront de frauder le fisc, par exemple en omettant de déclarer leurs revenus. Par conséquent, écrivait-elle :

... the Minister of National Revenue must be given broad powers in supervising this regulatory scheme to audit taxpayers' returns and inspect all books and records which may be relevant to the preparation of these returns. The Minister must be capable of exercising these powers whether or not he has reasonable grounds for believing that a particular taxpayer has breached the Act. ... A spot check or a system of random monitoring may be the only way in which the integrity of the tax system can be maintained.

[72] *Cameco* also recognizes that the legislative purpose, however important, cannot replace the language of the statute that Parliament has chosen (at paragraph 27). However, the Minister argues that the words “inspect, audit or examine” in paragraph 231.1(1)(a) are broad terms encompassing a range of activities, which logically include requesting the provision of documents. This submission is consistent with the statutory interpretation analysis performed in *Tellza*, in relation to the comparable provision of the ETA (subsection 288(1)), which took into account not only the context and purpose of the ETA as part of Canada's self-reporting and self-assessing taxation regime, but also the plain, grammatical, dictionary meaning of “inspect, audit, or examine” (at paragraph 13). The Court concluded that the inspection power afforded by this provision necessarily entailed the power to request or require documents to be provided so that the authorized person can conduct an inspection, audit or examination effectively (at paragraph 18).

[73] Indeed, among the jurisprudence relied upon by both parties in support of their respective positions on the statutory interpretation issue, Justice Fuhrer's recent decision in *Tellza* is the authority which most directly addresses this aspect of the issue. While *Tellza* involved an application for judicial review under the ETA, challenging a written request to obtain electronic accounting data, rather than a compliance application under the Act, it is apparent from the decision that the applicant in that case advanced a position essentially identical to that taken by the respondents in the case at hand. Given the significance of this particular authority for the issue now before the Court, it is worthwhile to reproduce a substantial portion

[...] le ministre du Revenu national doit disposer, dans la surveillance de ce régime de réglementation, de larges pouvoirs de vérification des déclarations des contribuables et d'examen de tous les documents qui peuvent être utiles pour préparer ces déclarations. Le Ministre doit être capable d'exercer ces pouvoirs, qu'il ait ou non des motifs raisonnables de croire qu'un certain contribuable a violé la Loi [...] Les contrôles ponctuels ou un système de vérification au hasard peuvent constituer le seul moyen de préserver l'intégrité du régime fiscal.

[72] Dans l'arrêt *Cameco*, il a aussi été reconnu que l'objectif de la loi, aussi important soit-il, ne peut remplacer le libellé choisi par le législateur (au paragraphe 27). Toutefois, le ministre soutient que les mots « inspecter, vérifier ou examiner... » à l'alinéa 231.1(1)a) ont un sens large qui englobe un éventail d'activités dont, logiquement, la demande de production de documents. Cette observation s'accorde avec l'analyse d'interprétation de la disposition comparable de la LTA (paragraphe 288(1)) à laquelle la Cour s'est livrée dans la décision *Tellza* et où celle-ci a tenu compte non seulement du contexte et de l'objet de la LTA, qui fait partie du régime canadien d'autodéclaration et d'autocotisation, mais aussi du sens ordinaire, grammatical et lexicographique des mots « inspecter, vérifier ou examiner » (au paragraphe 13). La Cour a conclu que le pouvoir d'inspection conféré par cette disposition englobait nécessairement le pouvoir de demander ou d'exiger la production de documents de sorte que la personne autorisée puisse effectuer une inspection, une vérification ou un examen efficace (au paragraphe 18).

[73] D'ailleurs, parmi les décisions invoquées par les deux parties à l'appui de leurs positions respectives sur la question de l'interprétation législative, la récente décision *Tellza* rendue par la juge Fuhrer est celle qui traite le plus directement de cet aspect de la question. Bien que cette décision porte sur une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la LTA relativement à une demande écrite visant à obtenir des données comptables électroniques, et non sur une demande d'ordonnance fondée sur la Loi, il est évident que la position défendue par le demandeur dans cette affaire était pour l'essentiel identique à celle adoptée par les défendeurs en l'espèce. Compte tenu de l'importance de cette décision pour la question

of Justice Fuhrer’s description of the applicant’s position and her reasons for rejecting it (at paragraphs 11–18):

Contrary to Tellza’s position that the October 4, 2019 letter was a “requirement” and not a “request” and hence, should have issued under the ETA, subsection 289(1), instead of the ETA, subsection 288(1), I am not persuaded that it was unreasonable for the CRA to issue the letter under the latter provision instead.

The parties do not disagree that the statutory interpretation of a provision must be consistent with the text, context and purpose of the provision: *Vavilov*, above, at paragraphs 117–120; see also *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, at paragraph 21. The role of the reviewing court, however, on a reasonableness review involving statutory interpretation is not to “undertake a *de novo* analysis of the question or ‘ask itself what the correct decision would have been’”: *Vavilov*, above, at paragraph 116, citing *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, at paragraph 50.

Taking into account the context and purpose of the ETA, as a self-reporting and self-assessing taxation regime, as well as the plain, grammatical, dictionary meaning of “inspect, audit, or examine”, in my view the CRA’s decision to rely on subsection 288(1) as the basis for issuing the October 4, 2019 letter was justified. I add that Tellza did not adduce any evidence contradicting that the letter was issued by an “authorized person”, as contemplated in the relevant provision.

Subsection 288(1) essentially permits the authorized person to “inspect, audit or examine the documents, property or processes” of persons with record keeping and reporting obligations under the ETA, including in connection with any claimed rebate or refund such as input tax credits or ITCs. Further, subsection 288(1) and the remainder of section 288 deal with the conditions under which the authorized person “may” enter business or commercial premises to carry out these functions.

Tellza contends that the “inspection power” under subsection 288(1) is more limited in scope than the “requirement power” under subsection 289(1) of the ETA, in that the authorized person is not empowered to request or

dont la Cour est saisie, il est utile de reproduire en grande partie la description que fait la juge Fuhrer de la position du demandeur et des raisons pour lesquelles elle l’a rejetée (aux paragraphes 11 à 18) :

Contrairement à Tellza, qui soutient que la lettre du 4 octobre 2019 constituait une « [demande péremptoire] » et non une « requête » et que celle-ci aurait donc dû être envoyée au titre du paragraphe 289(1) de la LTA et non du paragraphe 288(1), je ne suis pas convaincue que la décision de l’ARC d’envoyer la lettre au titre du paragraphe 288(1) de la LTA était déraisonnable.

Les parties conviennent que l’interprétation d’une disposition législative doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet : *Vavilov*, précité, aux paragraphes 117–120; voir également *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21. Cependant, lors d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable comportant une question d’interprétation législative, la cour de révision ne « procède pas à une analyse *de novo* de la question soulevée ni ne se demande “ce qu’aurait été la décision correcte” » : *Vavilov*, précité, au paragraphe 116, citant l’arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, au paragraphe 50.

Compte tenu du contexte et de l’objet de la LTA, en tant que régime fiscal d’autocotisation et d’autodéclaration, de même que du sens ordinaire, grammatical et lexicographique des mots « inspecter, vérifier ou examiner », je suis d’avis que la décision de l’ARC de s’appuyer sur le paragraphe 288(1) pour envoyer la lettre du 4 octobre 2019 était justifiée. J’ajouterai que Tellza n’a présenté aucun élément de preuve contredisant le fait que la lettre avait été envoyée par une « personne autorisée » comme le prévoit la disposition applicable.

Essentiellement, selon le paragraphe 288(1), une personne autorisée peut « inspecter, vérifier ou examiner les documents, les biens ou les procédés » de personnes à qui la LTA confère des obligations de tenue de registres et de déclaration, notamment en ce qui concerne les remboursements demandés tels que les crédits de taxe sur les intrants. De plus, le paragraphe 288(1) et le reste de l’article 288 prévoient les conditions auxquelles la personne autorisée « peut » pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise ou où est exercée une activité commerciale pour exécuter ces fonctions.

Tellza affirme que le « pouvoir d’inspecter » prévu au paragraphe 288(1) a une portée plus limitée que le « pouvoir d’exiger » prévu au paragraphe 289(1) de la LTA, en ce sens que la personne autorisée n’est pas habilitée à

require information to be provided. Although I do not disagree with the general proposition about the more limited scope of subsection 288(1), I cannot agree with the latter contention for several reasons.

First, the ability to inspect premises is permissive; the provision does not mandate in-person inspections, audits or examinations. In other words, the inspection power is not limited to a physical location or locations but rather, in my view, relates to the person or persons whose documents, property or processes can be inspected, audited or examined. The purpose of this activity also is more limited, as contrasted with subsection 289(1), to determining obligations under Part IX (GST) of the ETA or the amount of any rebate or refund to which a person is entitled. Subsection 289(1), on the other hand, operates “[d]espite any other provision of this Part” and applies more broadly to “any person” within the confines of the stated purpose. That purpose also is broader, however, and described as “any purpose related to the administration or enforcement of a listed international agreement or this Part [i.e. Part IX (GST)], including the collection of any amount payable or remittable under this Part by any person”

Second, the applicable definitions of “document” and “property” in the ETA subsection 123(1) are not restricted to physical things. For example, a “document” is defined as including “money, a security and a record,” while a “record” is defined as including “any other thing containing information, whether in writing or in any other form” (emphasis added). In addition, “property” is defined as meaning “any property, whether real or personal, movable or immovable, tangible or intangible, corporeal or incorporeal, and includes a right or interest of any kind, a share and a chose in action, but does not include money.”

I thus find that on a plain reading of the applicable definitions, within the context and purpose of the ETA, subsection 288(1) indeed grants an authorized person the power to request or require a taxpayer to provide information in any form. The inspection power necessarily entails, in my view, the power to request or require documents to be provided so that the authorized person can conduct the inspection, audit or examination effectively. I further find that the authorized person is not limited, in a modern, electronic era, to an inspection, audit or examination of the taxpayer’s documents and records at their premises.

demander ou à exiger la présentation de renseignements. Même si je ne suis pas en désaccord avec la proposition générale quant à la portée plus limitée du paragraphe 288(1), je ne peux adhérer à cette dernière affirmation pour plusieurs raisons.

Premièrement, la capacité d’inspecter un lieu est facultative; la disposition ne prescrit pas les inspections, les vérifications ou les examens en personne. En d’autres termes, le pouvoir d’inspecter ne se limite pas à un ou plusieurs lieux physiques, mais se rapporte plutôt, à mon avis, à la personne ou aux personnes dont les documents, les biens ou les procédés peuvent être inspectés, vérifiés ou examinés. L’objet de cette activité est aussi plus limité, par rapport au paragraphe 289(1); il se limite à déterminer les obligations dans le cadre de la partie IX (TPS) de la LTA ou le montant de tout remboursement auquel une personne a droit. Le paragraphe 289(1), quant à lui, s’applique « malgré les autres dispositions de la présente partie » et s’applique de façon plus générale à « une personne » dans les limites de l’objet déclaré. Cet objet aussi est plus général, cependant, et est décrit ainsi : « pour l’application ou l’exécution d’un accord international désigné ou de la présente partie [la partie IX (TPS)], notamment la perception d’un montant à payer ou à verser par une personne ».

Deuxièmement, les définitions applicables des mots « document » et « bien » prévues au paragraphe 123(1) de la LTA ne se limitent pas aux choses physiques. Par exemple, la définition de « document » prévoit qu’y sont assimilés « l’argent, les titres et les registres », alors que celle de « registre » prévoit qu’un registre s’entend notamment de « toute autre chose renfermant des renseignements, qu’ils soient par écrit ou sous toute autre forme » (non souligné dans l’original). En outre, le mot « bien » est défini ainsi : « À l’exclusion d’argent, tous biens — meubles et immeubles — tant corporels qu’incorporels, y compris un droit quelconque, une action ou une part. »

À la simple lecture des définitions applicables, je conclus donc que, dans le contexte et selon l’objet de la LTA, le paragraphe 288(1) confère effectivement à une personne autorisée le pouvoir de demander à un contribuable qu’il fournisse des renseignements sous quelque forme que ce soit ou d’exiger qu’il le fasse. Selon moi, le pouvoir d’inspecter englobe nécessairement le pouvoir de demander ou d’exiger que des documents soient fournis pour que la personne autorisée puisse effectuer une inspection, une vérification ou un examen de manière efficace. Je conclus également qu’en cette ère moderne et électronique, la personne autorisée n’est pas limitée à l’inspection, à la vérification ou à l’examen des documents et des registres sur les lieux du contribuable.

[74] I find this analysis compelling and see no reason to depart from it or to decline to apply it to the provisions of the Act at issue in the case at hand. In so concluding, I have considered the respondents' argument that, because *Tellza* involved a judicial review, it assessed the relevant statutory interpretation on the standard of reasonableness, rather than arriving at a definitive interpretation on the standard of correctness. While the respondents' point is noteworthy, I agree with the Minister's response, explaining that *Tellza* is accompanied by a related decision in *Canada (National Revenue) v. Tellza Inc.*, 2021 CanLII 76055, 2021 CarswellNat 3964 (F.C.) (*Tellza No. 2*) on a compliance application.

[75] The judicial review application and compliance application, in *Tellza* and *Tellza No. 2* respectively, were argued on the same date, and both decisions bear the same date. In *Tellza No. 2*, the Court granted the compliance application, ordering the respondents in that matter to provide the electronic accounting data that was requested by CRA under subsection 288(1) of the ETA in what appears to have been a follow-up to the request that was under judicial review in *Tellza*. *Tellza No. 2* is a recitals-type decision and therefore does not include detailed reasons. However, it states the Court's findings, including that, by requests made under subsection 288(1) of the ETA, the respondents were required to provide the electronic accounting data, and expressly describes the Court's satisfaction that this condition has been met as having regard to the findings in *Tellza*.

[76] I therefore agree with the Minister's submission that the combination of these decisions demonstrates Justice Fuhrer concluding not only that the statutory interpretation set out in detail in *Tellza* was reasonable but also that it is the correct interpretation of the relevant provision.

[77] The Minister cites a number of other cases, including appellate authority, in support of her position on this aspect of the interpretation of subsection 231.1(1) of the Act. While those cases may contain language or involve

[74] J'estime que cette analyse est convaincante et je ne vois aucune raison de m'en écarter ou de refuser de l'appliquer aux dispositions de la Loi en cause en l'espèce. Pour arriver à cette conclusion, j'ai tenu compte de l'argument des défendeurs qui ont fait valoir que, comme la décision *Tellza* porte sur un contrôle judiciaire, la Cour a interprété les dispositions pertinentes en fonction de la norme du caractère raisonnable, plutôt que de leur donner une interprétation définitive selon la norme de la décision correcte. Bien que cet argument soit intéressant, je suis d'accord avec le ministre qui répond que la décision *Tellza* a été rendue en même temps que la décision connexe, *Canada (National Revenue) v. Tellza Inc.*, 2021 CanLII 76055, 2021 CarswellNat 3964 (C.F.) (*Tellza n° 2*), qui porte sur une demande d'ordonnance.

[75] La demande de contrôle judiciaire et la demande d'ordonnance, sur lesquelles portent les décisions *Tellza* et *Tellza n° 2* respectivement, ont été plaidées le même jour, et les deux décisions portent la même date. Dans la décision *Tellza n° 2*, la Cour a accueilli la demande d'ordonnance et a ordonné aux défendeurs de fournir les données comptables électroniques demandées par l'ARC au titre du paragraphe 288(1) de la LTA, dans ce qui semble être une demande complémentaire à celle visée par le contrôle judiciaire. La décision *Tellza n° 2* est une décision de type « attendu que » et ne comporte donc pas de motifs détaillés. La Cour y énonce toutefois ses conclusions, notamment que, par suite de requêtes faites en vertu du paragraphe 288(1) de la LTA, les défendeurs étaient tenus de produire les données comptables électroniques demandées, et que, eu égard aux conclusions tirées dans la décision *Tellza*, elle est convaincue que la condition relative à l'existence d'une telle obligation a été remplie.

[76] Je retiens donc l'argument du ministre selon lequel, considérées ensemble, ces décisions montrent que la juge Fuhrer a conclu non seulement que l'interprétation de la disposition pertinente exposée en détail dans la décision *Tellza* était raisonnable, mais aussi que cette interprétation est la bonne.

[77] Le ministre invoque plusieurs autres décisions, dont certaines décisions d'appel, à l'appui de sa position sur cet aspect de l'interprétation du paragraphe 231.1(1) de la Loi. Bien que ces décisions puissent contenir des

facts that are arguably consistent with the Minister's position, none of them other than *Tellza* demonstrates the precise issue being raised by the parties and subjected to judicial analysis. However, I consider the conclusion in *Tellza* (at paragraph 18), that the authorized person is not limited, in a modern, electronic era, to an inspection, audit or examination of the taxpayer's documents and records at their premises, to be consistent with appellate authority identified by the Minister. Interpreting the compliance provisions of the Act in *eBay* (at paragraph 42), the Federal Court of Appeal relied on *Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers*, 2004 SCC 45, [2004] 2 S.C.R. 427, in concluding that courts should interpret legislation in light of contemporary technology and, if necessary, "transpose" its terms to take into account the changed technological environment in which it is to be applied.

[78] In conclusion on this aspect of the statutory interpretation issue, I am satisfied that subsection 231.1(1) entitles an authorized person to demand provision of documentation without physically attending at a place or premises where the documentation is kept.

## (2) Compulsion of information

[79] I therefore turn to the second aspect of the statutory interpretation issue, whether subsection 231.1(1) authorizes compulsion of only pre-existing documentation or whether it authorizes issuance of a demand compelling the recipient to provide, through written answers to questions, substantive information relevant to a taxpayer's tax position.

[80] Again, the respondents' submissions focus substantially upon the text of subsection 231.1(1) and in particular paragraph 231.1(1)(a), which I will reproduce again for ease of reference:

### Inspections

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

énoncés ou porter sur des faits qui sont sans doute compatibles avec la position du ministre, seule la décision *Tellza* porte sur la question précise soulevée par les parties et soumise à l'analyse de la Cour. Toutefois, j'estime que la conclusion tirée dans *Tellza* (au paragraphe 18), selon laquelle la personne autorisée ne se limite pas de nos jours, en cette ère de l'électronique, à inspecter, à vérifier ou à examiner des documents et des registres dans les locaux du contribuable, est compatible avec les décisions d'appel mentionnées par le ministre. Appelée à interpréter les dispositions relatives à l'observation de la Loi, la Cour d'appel fédérale s'est fondée, dans l'arrêt *eBay* (au paragraphe 42), sur l'arrêt *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet*, 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427, pour conclure que les tribunaux doivent interpréter les lois en fonction de la technologie contemporaine et, s'il y a lieu, « s'efforcer d'appliquer » leurs dispositions en les transposant de manière à tenir compte de l'évolution du contexte technologique.

[78] Pour conclure sur cet aspect de la question de l'interprétation législative, j'estime que le paragraphe 231.1(1) permet à la personne autorisée d'exiger la production de documents sans qu'elle soit physiquement sur les lieux où dans les locaux où sont gardés les documents.

## 2) Obligation de fournir des renseignements

[79] Je passe maintenant au deuxième aspect de la question de l'interprétation législative, à savoir si le paragraphe 231.1(1) permet seulement de requérir le contribuable de produire des documents préexistants ou s'il permet d'envoyer une demande formelle enjoignant à son destinataire de fournir, au moyen de réponses écrites aux questions qui y sont formulées, des renseignements de fond sur la situation fiscale d'un contribuable.

[80] Encore là, les observations des défendeurs portent essentiellement sur le texte du paragraphe 231.1(1), et plus particulièrement sur l'alinéa 231.1(1)a), que je reproduis de nouveau par souci de commodité :

### Enquêtes

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

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

[81] The respondents emphasize that this text applies the power to inspect or examine to two categories of material. The first category is the books and records of the taxpayer, and the second category is any document of the taxpayer or of any other person that relates or may relate to certain types of information. While the language of this second category references information, the respondents submit that reference cannot be read in isolation from the immediately preceding language. The second category of material that can be compelled is “any document of the taxpayer or of any other person that relates or may relate to the information” (emphasis added).

[82] The respondents submit that it is not possible to interpret this language as authorizing compulsion of information other than information that is contained in a document. They also compare this language with that of subsection 231.2(1), which expressly authorizes the Minister to require provision of information, as opposed to a document relating to information.

[83] As with the first aspect of the statutory interpretation issue, the respondents’ submissions do not particularly engage with the statutory purpose, which the Minister again emphasizes involves the provision of broad powers to audit taxpayers in supervising Canada’s self-reporting and self-assessing regulatory scheme. As with the first aspect, this purpose militates in favour of a generous interpretation of the scope of paragraph 231.1(1)(a), but achieving the purpose cannot replace the language of the statute that Parliament has chosen (see *Cameco*, at paragraph 27). Under the first aspect, I agreed with the Minister that the words “inspect, audit or examine” in paragraph 231.1(1)(a) were sufficiently broad that, in keeping with the statutory purpose, they encompassed demands for the provision of documents. However, notwithstanding the importance of

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

[81] Les défendeurs soulignent que, suivant cette disposition, le pouvoir d’inspecter ou d’examiner vise deux catégories de documents. La première catégorie est celle des livres et registres du contribuable, et la deuxième, celle des documents du contribuable ou d’une autre personne qui se rapportent ou peuvent se rapporter à certains types de renseignements. Bien qu’il soit question de renseignements dans cette deuxième catégorie, les défendeurs font valoir que ce terme ne peut être interprété indépendamment du texte qui le précède immédiatement. Dans cette deuxième catégorie, ce sont « tous documents du contribuable ou d’une autre personne qui se rapportent ou peuvent se rapporter aux renseignements » qui peuvent être exigés (non souligné dans l’original).

[82] Les défendeurs soutiennent qu’il n’est pas possible d’interpréter ces mots comme permettant à la personne autorisée d’exiger qu’on lui fournisse d’autres renseignements que ceux qui figurent dans un document. Ils comparent également ces mots à ceux du paragraphe 231.2(1), qui autorise expressément le ministre à exiger d’une personne qu’elle lui fournisse des renseignements, par opposition à un document qui se rapporte à des renseignements.

[83] Comme pour le premier aspect de la question de l’interprétation législative, les observations des défendeurs ne portent pas particulièrement sur l’objet de la Loi qui, souligne encore une fois le ministre, suppose l’attribution de vastes pouvoirs de vérification des contribuables afin d’assurer la surveillance du régime réglementaire canadien d’autodéclaration et d’autocotisation. Comme pour le premier aspect, cet objectif milite en faveur d’une interprétation libérale de la portée de l’alinéa 231.1(1)a), mais cet objectif ne peut remplacer le libellé de la loi que le législateur a choisi (voir *Cameco*, au paragraphe 27). S’agissant du premier aspect, je me suis rallié à l’avis du ministre selon qui les termes « inspecter, vérifier ou examiner » à l’alinéa 231.1(1)a) étaient suffisamment généraux pour que, conformément à l’objet de la loi, ils englobent

that purpose, I agree with the respondents' position that the words of paragraph 231.1(1)(a) are not capable of being interpreted to encompass demands for information that is not contained in a document.

[84] As the respondents submit, *Cameco* provides strong jurisprudential support for their position. That case is not completely on point, as it addressed whether the Minister can compel oral answers to questions posed by CRA auditors (see paragraph 1), as opposed to written answers as are at issue in the matters at hand. However, it is difficult to escape the conclusion that the reasoning of the Federal Court of Appeal, rejecting the Minister's position that paragraph 231.1(1)(a) provides authority to compel oral answers (see paragraphs 1 and 12), applies also to compelling written answers.

[85] As in the present matters, the respondent in *Cameco* argued that, relying on the plain and ordinary meaning of the text in paragraph 231.1(1)(a), the powers conferred under that section are in respect of documented information, not any information (see paragraph 10). In response, the Minister argued that the ability to compel oral responses to questions was implicit in the use of the word "audit" in that section (see paragraph 16). The Federal Court of Appeal rejected that submission, noting that the power is to "inspect, audit or examine" and that neither "inspect" nor "examine" suggests a power to compel a person to answer questions. The Court reasoned that, when two or more words that are capable of analogous meanings are coupled together, they take their colour from each other, the more general being restricted to a sense analogous to the less general (at paragraph 18).

[86] As part of its textual analysis, *Cameco* also references paragraph 231.1(1)(d). The parties disagree on whether *Cameco* engages in analysis of paragraph 231.1(1)(d). In reliance on paragraph 21 of the decision, the Minister argues that it does not. In paragraph 21, the Court emphasizes that the disposition

les demandes formelles de production de documents. Toutefois, malgré l'importance de cet objet, je souscris à la position des défendeurs qui affirment que les termes de l'alinéa 231.1(1)a ne peuvent être interprétés de manière à englober les demandes formelles visant à obtenir des renseignements qui ne figurent pas dans un document.

[84] Comme le font valoir les défendeurs, l'arrêt *Cameco* offre un solide appui jurisprudentiel à leur position. Cette affaire n'est pas tout à fait pertinente, car la Cour d'appel devait décider si le ministre pouvait exiger des réponses verbales aux questions posées par les vérificateurs de l'ARC (voir le paragraphe 1), par opposition aux réponses écrites qui sont en cause en l'espèce. Toutefois, il est difficile de ne pas conclure que le raisonnement de la Cour d'appel fédérale, qui a rejeté l'argument du ministre voulant que l'alinéa 231.1(1)a confère le pouvoir d'exiger des réponses orales (voir les paragraphes 1, 12), s'applique de la même manière aux réponses écrites.

[85] Dans l'affaire *Cameco*, l'intimée soutenait, tout comme les défendeurs en l'espèce, que selon le sens ordinaire du libellé de l'alinéa 231.1(1)a, les pouvoirs accordés par cette disposition se rapportent aux renseignements écrits et non à tout type de renseignements (voir le paragraphe 10). En réponse, le ministre faisait valoir que le droit d'exiger des réponses orales aux questions découlait implicitement de l'utilisation du mot « audit », ou « vérification », dans cette disposition (voir paragraphe 16). La Cour d'appel fédérale a rejeté cet argument après avoir souligné que le pouvoir conféré est celui d'« inspecter, vérifier ou examiner » et que ni le mot « inspecter » ni le mot « examiner » ne suggérait le pouvoir de contraindre une personne à répondre à des questions. La Cour a estimé que, lorsque deux ou plusieurs mots ayant un sens semblable sont regroupés, ils prennent le sens l'un de l'autre, le terme plus général étant restreint à un sens comparable à celui du terme moins général (au paragraphe 18).

[86] Dans l'analyse textuelle contenue dans l'arrêt *Cameco*, la Cour d'appel renvoie aussi à l'alinéa 231.1(1)d. Les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si elle en fait une analyse. Le ministre renvoie au paragraphe 21 de la décision pour faire valoir que non. Au paragraphe 21, la Cour d'appel met l'accent sur le fait que

of the appeal turns on the scope of the power in paragraph 231.1(1)(a) and that the extent to which paragraph 231.1(1)(d) served as an independent power to compel attendance and answer questions of the nature proposed by the Minister in that case was not argued in the appeal.

[87] Similarly, in the case at hand, the Minister emphasizes that she relies on paragraph 231.1(1)(a), not paragraph 231.1(1)(d), in support of her position that she can compel written answers to questions. Thus, as in *Cameco*, the Court need not arrive at a definitive conclusion on the meaning of paragraph 231.1(1)(d). That said, I disagree with the Minister's submission that *Cameco* did not engage in analysis of paragraph 231.1(1)(d). Such an analysis is clearly present in the decision and to some extent informed the Court's interpretation of paragraph 231.1(1)(a). For that reason, it is worthwhile to canvas briefly that analysis.

[88] Paragraph 231.1(1)(d) requires the owner or manager, and any other person on the premises or place where subsection 231.1(1) powers are exercised, not only to give the authorized person all reasonable assistance but also "to answer all proper questions relating to the administration or enforcement of this Act". *Cameco* explains that this assistance is distinct from responding to general questions with respect to tax liability or issues arising from the audit. The obligation to assist is in aid of the inspection, search, examination or review of records (at paragraph 22). Questions may be asked, and the assistance of the Court can be sought to compel answers, but this relates to the taxpayer's knowledge of the provenance and location of records (at paragraph 13). *Cameco* relies on this interpretation of paragraph 231.1(1)(d) to support its conclusion that there is no implied requirement to answer questions in paragraph 231.1(1)(a). It reasons that such an interpretation would render unnecessary the obligation in paragraph 231.1(1)(d) to answer questions, even of the limited scope contemplated by that section, and interpretations that render any portion of the statute meaningless or redundant should be avoided (at paragraph 23).

l'appel porte sur les pouvoirs conférés à l'alinéa 231.1(1)a) et que les parties n'ont pas fait d'observations sur la question de savoir si l'alinéa 231.1(1)d) confère un pouvoir indépendant d'obliger à comparaître et à répondre à des questions semblables à celles du ministre dans cette affaire.

[87] De même, dans l'affaire qui nous occupe, le ministre souligne que c'est sur l'alinéa 231.1(1)a), et non sur l'alinéa 231.1(1)d), qu'il s'appuie pour faire valoir qu'il peut exiger des réponses écrites à ses questions. Ainsi, comme dans l'arrêt *Cameco*, la Cour n'a pas à tirer de conclusion définitive sur le sens de l'alinéa 231.1(1)d). Cela étant, je ne suis pas d'accord avec le ministre pour dire que l'arrêt *Cameco* ne renferme pas d'analyse de l'alinéa 231.1(1)d). Cette analyse est clairement présente dans la décision et elle a, dans une certaine mesure, guidé la Cour d'appel dans son interprétation de l'alinéa 231.1(1)a). C'est pourquoi il vaut la peine de s'y intéresser brièvement.

[88] L'alinéa 231.1(1)d) dispose que le propriétaire, ou la personne ayant la gestion, du bien ou de l'entreprise, ainsi que toute autre personne présente sur les lieux où les pouvoirs conférés par le paragraphe 231.1(1) sont exercés, doit non seulement fournir toute l'aide raisonnable, mais aussi « [...] répondre à toutes les questions pertinentes à [sic] l'application et l'exécution de la présente loi [...] ». Dans l'arrêt *Cameco*, la Cour d'appel a expliqué que fournir de l'« aide » ne veut pas dire répondre à des questions générales relativement aux obligations fiscales du contribuable ou aux questions soulevées lors de la vérification. L'obligation d'aider s'applique à la recherche, à l'examen ou à l'analyse des documents (au paragraphe 22). Le vérificateur peut poser des questions et demander l'aide de la Cour pour exiger des réponses, et ce, afin que le contribuable divulgue la provenance et l'emplacement des documents (au paragraphe 13). Dans l'arrêt *Cameco*, la Cour d'appel s'est fondée sur cette interprétation de l'alinéa 231.1(1)d) pour conclure que l'obligation de répondre à des questions ne découle pas implicitement de l'alinéa 231.1(1)a). Sinon, a-t-elle expliqué, l'obligation prévue à l'alinéa 231.1(1)d), aussi limitée soit-elle, serait inutile, et il faut éviter les interprétations qui rendent une partie de la loi superflue ou redondante (au paragraphe 23).

[89] Turning to context, *Cameco* notes the significance of section 231.1 immediately following section 230, which imposes an obligation to keep books and records at a person's place of business. The Court reasons that the purpose of the two provisions when taken together is to allow the Minister to independently verify, based on such records, tax liability and compliance with the Act. The Court concludes that independent verification through an audit is different from compelling answers to questions (at paragraph 24).

[90] In its purposive analysis, *Cameco* emphasizes the point (cited earlier in these Reasons) that, however important the statutory objective of empowering the Minister to verify information received in the context of Canada's self-reported taxation system, that objective cannot replace the language of Parliament (at paragraph 27). The Court also notes that paragraph 231.1(1)(a) is not the only source of the Minister's investigative powers, citing other portions of the compliance provisions including the Minister's power to seek information and documents under section 231.2 (at paragraph 29).

[91] In countering the respondents' reliance on *Cameco*, the Minister notes that the Court's purposive analysis includes a reference to the purpose of section 231.1 including the facilitation of access to information of a taxpayer (at paragraph 27):

... The purpose of section 231.1 is to facilitate the Minister's unencumbered and immediate access to all books, records and information of the taxpayer and, in section 231.7, to provide recourse to the authority of the Court in the face of a refusal. [Emphasis added.]

[92] However, I do not read this statement in *Cameco* as suggesting that section 231.1 affords the Minister access to undocumented information, as that interpretation would be inconsistent with the overall conclusion in *Cameco*, that the Minister cannot compel oral answers to questions. Similarly, at the commencement of its textual analysis, *Cameco* describes the focus of the powers in paragraphs 231.1(1)(a) and (b) as squarely on the ability

[89] Toujours dans l'arrêt *Cameco*, et s'agissant du contexte, la Cour d'appel souligne que le fait que l'article 231.1 suive immédiatement l'article 230, qui oblige le contribuable à tenir des registres et dossiers à son établissement commercial, est significatif. Elle explique que, considérées ensemble, les deux dispositions visent à permettre au ministre de s'assurer, de manière indépendante et sur le fondement de ces registres, que le contribuable s'est acquitté de ses obligations fiscales et s'est conformé à la loi. La Cour d'appel conclut qu'il existe une différence entre procéder à une vérification indépendante et obliger le contribuable à répondre à des questions (au paragraphe 24).

[90] Dans l'analyse téléologique contenue dans l'arrêt *Cameco*, la Cour d'appel insiste sur le fait (déjà mentionné dans les présents motifs) que, dans le régime canadien d'autodéclaration, l'objectif de la Loi de permettre au ministre de vérifier les renseignements reçus, aussi important soit-il, ne saurait remplacer le libellé du législateur (au paragraphe 27). La Cour d'appel souligne aussi que le ministre ne tire pas ses pouvoirs d'enquête seulement de l'alinéa 231.1(1)a), et elle cite d'autres dispositions relatives à l'observation de la Loi, y compris l'article 231.2, qui confère au ministre le pouvoir de demander des renseignements et des documents (au paragraphe 29).

[91] Pour contrer l'argument que les défendeurs tirent de l'arrêt *Cameco*, le ministre fait observer que, dans son analyse téléologique, la Cour d'appel renvoie à l'objet de l'article 231.1 qui est de faciliter l'accès aux renseignements du contribuable (au paragraphe 27) :

... L'objectif de l'article 231.1 est d'assurer au ministre un accès sans entrave et immédiat aux dossiers et renseignements du contribuable, alors que l'objectif de l'article 231.7 est de permettre d'avoir recours aux pouvoirs de la Cour en cas de refus. [Non souligné dans l'original.]

[92] Toutefois, je n'interprète pas cet énoncé de l'arrêt *Cameco* comme signifiant que l'article 231.1 donne au ministre accès à des renseignements non écrits, ce qui serait incompatible avec la conclusion générale tirée dans cet arrêt, soit que le ministre ne peut exiger du contribuable qu'il réponde oralement aux questions qui lui sont posées. De même, dans cet arrêt, la Cour d'appel commence son analyse textuelle en disant que les pouvoirs

of the Minister to access “information that is documented, or ought to be documented, in the books and records of the taxpayer” (at paragraph 15). Again, taken in context, I do not read this description as suggesting the Minister can access undocumented information. Indeed, immediately thereafter, the Court notes that references to “books and records” and “documents” course consistently through subsection 231.1(1) and cites *BP Canada Energy Company v. Canada (National Revenue)*, 2017 FCA 61, [2017] 4 F.C.R. 355 (*BP Canada*), at paragraph 58, describing the section as encompassing documents which relate or may relate to the information that is or should be in the records of the taxpayer.

[93] The statutory interpretation in *Cameco* concludes with consideration of the legislative history of paragraph 231.1(1)(a), which the Court notes resulted from 1986 amendments intended to provide clear limits to CRA’s enforcement powers. At paragraph 32 the Court sets out portions of the predecessor to the current section 231.1(1) (then section 231 [*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63]) and focuses in particular on certain language in paragraph 231(c):

(c) require the owner or manager of the property or business and any other person on the premises or place to give him all reasonable assistance with his audit or examination and to answer all proper questions relating to the audit or examination either orally or, if he so requires, in writing, on oath or by statutory declaration and, for that purpose, require the owner or manager to attend at the premises or place with him, and [Emphasis in *Cameco*.]

[94] Referring to the language in paragraph 231(c) that is no longer found in the current paragraph 231.1(1)(d), *Cameco* concludes that its reasoning in rejecting the Minister’s position is supported by the elimination of the word “orally” from the duty to answer questions, as well as the elimination of the obligation to give answers under oath or by statutory declaration.

[95] As previously noted, I appreciate that the issue before the Federal Court of Appeal in *Cameco* related to

prévus aux alinéas 231.1(1)a) et b) sont axés sur le droit du ministre d’accéder à « [...] des renseignements écrits qui apparaissent ou devraient apparaître dans les registres du contribuable » (au paragraphe 15). Encore une fois, je pense que, considéré dans son contexte, cet extrait ne permet pas de conclure que le ministre peut accéder à des renseignements non écrits. De fait, la Cour d’appel ajoute tout de suite après que le paragraphe 231.1(1) renvoie à maintes reprises aux « livres et registres » et aux « documents », et elle cite le paragraphe 58 de l’arrêt *BP Canada Energy Company c. Canada (Revenu national)*, 2017 CAF 61, [2017] 4 R.C.F. 355 (*BP Canada*), où il est dit que la disposition vise les documents qui se rapportent ou pourraient se rapporter aux renseignements qui figurent dans les registres du contribuable ou qui devraient y figurer.

[93] L’analyse d’interprétation législative faite dans l’arrêt *Cameco* se termine par l’historique de l’alinéa 231.1(1)a) qui, a expliqué la Cour d’appel, résulte des modifications apportées à la Loi en 1986, lesquelles visaient à ce que soient clairement indiquées les limites des pouvoirs d’application de l’ARC. Au paragraphe 32, la Cour reproduit la disposition qui a précédé le paragraphe 231.1(1) actuel (qui était alors l’article 231 [*Loi de l’impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63]) et s’intéresse à certains termes de l’alinéa 231c) :

c) obliger le propriétaire ou le gérant des biens ou de l’entreprise et toute autre personne présente sur les lieux de lui prêter toute aide raisonnable dans sa vérification ou son examen, et de répondre à toutes les questions appropriées se rapportant à la vérification ou à l’examen, soit oralement, soit, si cette personne l’exige, par écrit, sous serment ou par déclaration exigée par la loi et, à cette fin, obliger le propriétaire ou le gérant de l’accompagner sur les lieux, et [Souligné dans l’arrêt *Cameco*.]

[94] Au sujet des termes employés à l’alinéa 231c) qui ne sont plus dans l’actuel alinéa 231.1(1)d), la Cour d’appel conclut que, si elle rejette la position du ministre, c’est parce que l’obligation de répondre « oralement » a été supprimée, tout comme l’obligation de répondre sous serment ou par déclaration exigée par la loi.

[95] Comme je l’ai mentionné, je comprends que, dans l’affaire *Cameco*, la Cour d’appel devait se prononcer sur

demands for information to be provided orally, not in writing, and that the Court's analysis was undertaken, and its reasons written, in that context. However, the above analysis of the legislative history appears equally supportive of the conclusion that the Minister cannot compel written answers to questions. The language that Parliament eliminated in the transition from paragraph 231(c) to paragraph 231.1(1)(d) included not only the word "orally" but also the words "in writing" and, as *Cameco* notes, the reference to answers by statutory declaration.

[96] Moreover, the Minister has identified no point of principle that would militate in favour of a different result in the context of demands to answer questions in writing rather than orally. In my view, the distinction underlying the reasoning in *Cameco* is between documented and undocumented information. Paragraph 231.1(1)(a) empowers the Minister to compel provision of the former but not the latter.

[97] The Minister cites a number of authorities in support of her position that the section authorizes demands for information, as distinct from documentation, and therefore compels the recipient of a demand to answer questions in writing. However, as with the first aspect of the statutory interpretation of subsection 231.1(1), while those cases may contain language or involve facts that are arguably consistent with the Minister's position, they do not (with one exception, which I will canvass shortly) demonstrate the issue presently before the Court having been raised by the parties and subjected to judicial analysis.

[98] For instance, the Minister relies on the recent decision of the Federal Court of Appeal in *Friedman v. Canada (National Revenue)*, 2021 FCA 101 (*Friedman*), which involved a demand issued by the Minister under subsection 231.1(1), enclosing a questionnaire which asked for details of the appellant taxpayers' property. The taxpayers sought judicial review of this demand, and the Minister sought a compliance order. The Minister prevailed before the Federal Court, and the Federal Court of Appeal dismissed the taxpayers' appeal (see paragraphs 1–3).

des demandes de production orale, non écrite, de renseignements, et que c'est dans ce contexte que s'inscrivent son analyse et ses motifs. Or, le volet « historique législatif » de son analyse semble également appuyer la conclusion selon laquelle le ministre ne peut exiger de réponses écrites aux questions qui sont posées. Les termes que le législateur a supprimés lorsque l'alinéa 231c) a été remplacé par l'alinéa 231.1(1)d) sont non seulement « oralement », mais aussi « par écrit » et, comme le souligne l'arrêt *Cameco*, « par déclaration exigée par la loi ».

[96] Qui plus est, le ministre n'a fait état d'aucun principe qui militerait en faveur d'un résultat différent pour ce qui est d'obtenir des réponses écrites, plutôt qu'orales, aux questions posées. À mon avis, le raisonnement adopté dans l'arrêt *Cameco* repose sur la distinction entre renseignements écrits et renseignements non écrits. L'alinéa 231.1(1)a) confère au ministre le pouvoir d'exiger la production de renseignements écrits et non de renseignements non écrits.

[97] Le ministre cite plusieurs décisions à l'appui de sa position selon laquelle la disposition permet les demandes formelles de renseignements, plutôt que de documents, et qu'elle oblige donc le destinataire à répondre par écrit aux questions posées. Or, tout comme au premier volet de l'interprétation du paragraphe 231.1(1), il est possible que ces décisions contiennent des énoncés ou portent sur des faits qui sont compatibles avec la position du ministre, mais il reste qu'elles ne démontrent pas (à une exception près, que j'examinerai sous peu) que la question dont la Cour est actuellement saisie a déjà été analysée par les tribunaux.

[98] Par exemple, le ministre invoque le récent arrêt de la Cour d'appel fédérale *Friedman c. Canada (Revenu national)*, 2021 CAF 101 (*Friedman*), qui concernait une demande formelle faite en vertu du paragraphe 231.1(1) à laquelle le ministre avait joint un questionnaire invitant les contribuables appelants à donner des détails sur leurs biens. Les contribuables ont sollicité le contrôle judiciaire de cette demande formelle et le ministre a demandé une ordonnance leur enjoignant de se conformer à la demande. Le ministre a eu gain de cause devant la Cour fédérale, et la Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel des contribuables (voir paragraphes 1 à 3).

[99] The Minister cites *Friedman*, because it is apparent that the questionnaire that formed the basis of the Minister’s subsection 231.1(1) demand sought, at least in part, answers to questions, i.e., information as distinct from documentation (see, e.g., paragraph 9). I do not disagree with this interpretation of the facts underlying *Friedman*. However, there is no indication in the decision that the issue presently before this Court, whether subsection 231.1(1) authorizes the Minister to compel answers to questions, was raised or argued in that appeal. *Friedman* provides no analysis of this issue and therefore cannot be regarded as authority supporting the Minister’s position.

[100] The Minister also relies on the decision in *Redeemer*, referencing language employed by the Supreme Court of Canada in its interpretation of paragraph 231.1(1)(a) that she argues supports her position (at paragraphs 13 and 24):

On its face, this section covers the situation at bar. It authorizes the Minister to examine “information that is or should be” in the Foundation’s books. The information at issue regarding third party taxpayers who had contributed to the Foundation was either in the Foundation’s books, or “should” have been in its books pursuant to the broad record-keeping requirements created by s. 230(2):

...

As mentioned above, s. 231.1(1) is broadly worded. It allows access to “information that is or should be in the books or records of the taxpayer”. It thus gives access to information about third parties that is required to be kept by the taxpayer, as well as information that may not be required to be kept but happens to be in the taxpayer’s records. [Emphasis in *Redeemer*.]

[101] As the Minister submits, *Redeemer* refers to the Minister having access to “information” and does not state that such information must be contained in a document to be compellable. However, again, I do not read this decision as providing any analysis of the particular issue now before this Court. *Redeemer* does not refer to the fact that, in the paragraph 231.1(1)(a) description of

[99] Le ministre renvoie à l’arrêt *Friedman* parce que le questionnaire sur lequel reposait la demande formelle qu’il avait faite en vertu du paragraphe 231.1(1) visait de toute évidence à obtenir, du moins en partie, des réponses aux questions qui y étaient posées, c’est-à-dire des renseignements, par opposition à des documents (voir, p. ex, paragraphe 9). J’accepte cette interprétation des faits à l’origine de l’arrêt *Friedman*. Toutefois, rien ne permet de croire que la question dont la Cour est actuellement saisie, à savoir si le paragraphe 231.1(1) autorise le ministre à exiger des réponses à ses questions, a été soulevée ou débattue dans cet appel. L’arrêt *Friedman* ne renferme aucune analyse de cette question et ne peut donc être considéré comme appuyant la position du ministre.

[100] Le ministre renvoie aussi à l’arrêt *Redeemer* et aux termes utilisés par la Cour suprême du Canada dans son interprétation de l’alinéa 231.1(1)a) qui, soutient-il, appuie sa position (aux paragraphes 13 et 24) :

Au vu même de son libellé, cette disposition vise la situation dont il est question en l’espèce. Elle autorise le ministre à examiner les « renseignements qui figurent dans les livres [de la Fondation] [...] ou qui devraient y figurer ». Les renseignements en cause concernant des tiers, savoir les contribuables donateurs de la Fondation, se trouvaient dans les livres de la Fondation ou auraient dû y figurer conformément aux vastes exigences de tenue de registres établies par le par. 230(2) :

[...]

Comme nous l’avons déjà mentionné, le par. 231.1(1) est libellé en termes généraux. Il permet l’accès « aux renseignements qui figurent dans les livres ou registres du contribuable ou qui devraient y figurer ». Il donne donc accès tant aux renseignements concernant des tiers que le contribuable est tenu de conserver, qu’à ceux que le contribuable n’est pas tenu de conserver, mais qui se trouvent dans ses registres. [Souligné dans l’arrêt *Redeemer*.]

[101] Comme le fait valoir le ministre, dans l’arrêt *Redeemer*, la Cour suprême dit que le ministre a accès à des « renseignements », mais ne dit pas que, pour pouvoir en exiger la production, ces renseignements doivent être contenus dans un document. Toutefois, là encore, j’estime que cette décision ne contient aucune analyse de la question précise dont notre Cour est saisie. La Cour suprême

what an authorized person may inspect, audit or examine, the phrase “information that is or should be in the books or records of the taxpayer” is only part of the longer phrase “any document of the taxpayer or of any other person that relates or may relate to the information that is or should be in the books or records of the taxpayer”. Nor is there any indication in the decision that this issue was raised and argued before the Court.

[102] Indeed, as pointed out by the respondents at the hearing of these applications, the decision of the Federal Court of Appeal (*Canada (Minister of National Revenue) v. Redeemer Foundation*, 2006 FCA 325, [2007] 3 F.C.R. 40 (*Redeemer FCA*)), which was under appeal in *Redeemer*, makes clear that this issue was not raised. The information at issue in *Redeemer* was a list of charitable donors to the appellant taxpayer. In *Redeemer FCA*, the Court explains as follows (at paragraph 36):

Subsection 230(2) requires the Foundation to maintain certain records to enable the Minister to ascertain if there are grounds for revoking the Foundation’s registration as a charity, and to verify that the donations which are made to it are eligible for deduction. The Foundation is specifically required to maintain duplicates of all receipts which it issues to donors, including the name and address of the donor. (See *Income Tax Regulations*, C.R.C., c. 945 at paragraph 3501(1)(g).) In short, the Foundation was required by law to maintain the information which the CRA auditor asked it to produce. As for whether the information was maintained in the form in which it was requested, i.e., a list, the demand was not resisted on that basis, perhaps because it is inconceivable that a charity would not maintain a list of its donors for various purposes related to fundraising. [Emphasis added.]

[103] While it is not entirely apparent whether the list of donors was a pre-existing document when demanded by the Minister, it is clear that the appellant taxpayer was not raising the statutory interpretation issue that is presently before the Court in these applications.

ne dit pas que, dans la description de ce qu’une personne autorisée peut inspecter, vérifier ou examiner en vertu de l’alinéa 231.1(1)a), l’expression « renseignements qui figurent dans les livres ou registres du contribuable ou qui devraient y figurer » n’est qu’une partie de celle, plus longue, « tous documents du contribuable ou d’une autre personne qui se rapportent ou peuvent se rapporter soit aux renseignements qui figurent dans les livres ou registres du contribuable ou devraient y figurer ». Et rien dans cet arrêt ne laisse croire que la question a été soulevée et débattue devant elle.

[102] D’ailleurs, comme l’ont souligné les défendeurs lors de l’audition des présentes demandes, il ressort clairement de la décision de la Cour d’appel fédérale (*Canada (Ministre du Revenu national) c. Fondation Redeemer*, 2006 CAF 325, [2007] 3 R.C.F. 40 (*Redeemer de la CAF*)), sur laquelle porte l’arrêt *Redeemer*, que cette question n’a pas été soulevée. Les renseignements en cause dans cette affaire consistaient en une liste de donateurs de la contribuable appelante. Dans l’arrêt *Redeemer de la CAF*, la Cour d’appel explique ce qui suit (au paragraphe 36) :

En vertu du paragraphe 230(2), la Fondation doit tenir certains registres pour permettre au ministre d’établir s’il existe des motifs d’annulation de son enregistrement à titre d’organisme de bienfaisance et de vérifier si les dons qui lui sont faits donnent droit à une déduction. La Fondation est expressément tenue de conserver un double de tous les reçus remis aux donateurs, avec leurs nom et adresse. (Voir le *Règlement de l’impôt sur le revenu*, C.R.C., ch. 945, à l’alinéa 3501(1)g.) Bref, la Fondation était tenue de par la loi de conserver les renseignements que le vérificateur de l’ARC lui a demandé de produire. Quant à la question de savoir si les renseignements étaient conservés suivant la forme requise, c.-à-d. une liste, il n’y a pas eu opposition à la demande sur ce fondement, peut-être parce qu’il est inconcevable qu’un organisme de bienfaisance ne conserve pas une liste de ses donateurs pour divers besoins liés aux collectes de fonds. [Non souligné dans l’original.]

[103] Bien qu’il ne soit pas tout à fait évident que la liste des donateurs était un document qui existait déjà lorsque le ministre l’a exigée, il est clair que la contribuable appelante n’a pas soulevé dans cette affaire la question de l’interprétation de la loi dont la Cour est actuellement saisie dans les présentes demandes.

[104] As I noted above, the Minister relies on one authority that arguably supports her position. In the recent decision in *Canada (National Revenue) v. Miller*, 2021 FC 851, 2021 D.T.C. 5104 (*Miller*), my colleague, Justice Walker, considered an argument similar to the one raised by the respondents in the case at hand. *Miller* involved an application for a compliance order, related to outstanding information and documentation sought in a demand issued by CRA under section 231.1 of the Act. Among other arguments raised by the taxpayer, he relied on *Cameco* to resist the Minister's submission that paragraph 231.1(1)(a) empowered her not only to access the taxpayer's books and records but also to request written information relating to such books and records (see paragraph 24). The taxpayer emphasized the references in *Cameco* to the Minister being entitled to ask questions related to the provenance, location and maintenance of books and records. He argued that this authority limited the Minister's ability to ask questions in reliance on section 231.1 to information relating to those concepts (see paragraph 31).

[105] The Court rejected this argument, concluding that it ignored two elements of the reasoning in *Cameco*. First, *Cameco* notes the importance of the words used by Parliament, including the reference in paragraph 231.1(1)(a) to information that should be in the books and records of the taxpayer. *Miller* concludes that, if the information should be in the taxpayer's books and records, the Minister must be able to gain access to that information in reliance on subsection 231.1(1) (at paragraph 31). Second, *Miller* notes that *Cameco* reflects a concern as to the scope of the Minister's intended oral questions in that case, which did not relate to information that should have been set out in the taxpayer's books and records (at paragraphs 32–33).

[106] *Miller* then applies its statutory interpretation analysis to the Minister's particular requests for information at issue in that case, arriving at different results depending upon whether the particular information could be characterized as that which should have been documented in the taxpayer's books and records. For instance, the Minister sought the terms and conditions of what appeared to be an oral contract to which the taxpayer was

[104] Comme je l'ai mentionné, le ministre invoque une seule décision à l'appui de sa position. Dans la récente décision *Canada (Revenu national) c. Miller*, 2021 CF 851 (*Miller*), ma collègue, la juge Walker, a examiné un argument semblable à celui que les défendeurs soulèvent en l'espèce. Cette décision porte sur une demande d'ordonnance enjoignant au contribuable de fournir les renseignements et documents que l'ARC avait demandés en vertu de l'article 231.1 de la Loi. Le contribuable s'est entre autres fondé sur l'arrêt *Cameco* pour contester l'observation du ministre selon laquelle l'alinéa 231.1(1)a lui permettait non seulement d'avoir accès à ses livres et registres, mais aussi de lui demander des renseignements écrits concernant ces livres et registres (voir paragraphe 24). Le contribuable a souligné que, dans l'arrêt *Cameco*, la Cour d'appel mentionnait que le ministre pouvait poser des questions sur la provenance, l'emplacement et la tenue des livres et registres. Il a fait valoir que cet arrêt limitait à ce type de renseignements le pouvoir du ministre de poser des questions sur le fondement de l'article 231.1 (voir paragraphe 31).

[105] La Cour a rejeté cet argument après avoir conclu qu'il ne tenait pas compte de deux éléments du raisonnement suivi dans l'arrêt *Cameco*. Premièrement, l'importance des mots employés par le législateur, notamment à l'alinéa 231.1(1)a où il est question des renseignements qui devraient figurer dans les livres et registres du contribuable. Dans la décision *Miller*, la Cour conclut que, si les renseignements doivent figurer dans les livres et registres du contribuable, le ministre doit pouvoir y avoir accès au titre du paragraphe 231.1(1) (au paragraphe 31). Deuxièmement, l'arrêt *Cameco* laisse voir que la Cour d'appel s'inquiétait de la portée des questions orales que le ministre entendait poser dans cette affaire, lesquelles ne portaient pas sur des renseignements qui auraient dû figurer dans les livres et registres du contribuable (aux paragraphes 32–33).

[106] Dans la décision *Miller*, la juge a ensuite appliqué son analyse d'interprétation législative aux demandes de renseignements en cause dans cette affaire, ce qui a donné des résultats différents selon que les renseignements auraient dû, ou non, figurer dans les livres et registres du contribuable. Par exemple, le ministre avait demandé les modalités de ce qui semblait être un contrat oral auquel le contribuable était partie. Jugeant que cette demande

a party. Reasoning that this request related to information that the taxpayer should have documented in his records, the Court concluded that this information was proper subject matter for a compliance order (at paragraphs 44–45). In contrast, the Court declined to include in the order a request for a narrative regarding the development of the taxpayer’s relationship with the other party to the contract, concluding that such a description is not information that should be in his books and records (at paragraph 54).

[107] The respondents note that *Miller* is under appeal and submit that its reasoning is inconsistent with that of the Federal Court of Appeal in *Cameco* and fails to properly parse the language of subsection 231.1(1).

[108] In my view, *Miller* correctly focused upon *Cameco* as the leading authority governing the statutory interpretation issue currently before the Court. However, I respectfully disagree with the conclusion in *Miller* that *Cameco* teaches that the governing consideration is whether the information sought by the Minister should have been in the taxpayer’s books and records. As noted earlier in these Reasons, *Cameco* (at paragraph 15) cites the explanation in *BP Canada* (at paragraph 58), consistent with the text of subsection 231.1(1), that the section encompasses documents which relate or may relate to the information that is or should be in the records of the taxpayer.

[109] *Cameco* also notes the distinct references in section 231.1 to “books and records” and “documents” (at paragraph 15). As I read the compliance provisions of the Act, the meaning of “books and records” is informed by section 230, which requires taxpayers to keep records and books of account in such form and containing such information as will enable determination of, *inter alia*, taxes payable under the Act. The term “document” is in turn defined by section 231 to include money, security and a record. Therefore, “document” is a broader term than “record” and, at least potentially, encompasses records within the meaning of section 230 as well as other forms of documentation that may not fall within that meaning.

portait sur des renseignements qui auraient dû figurer dans les registres du contribuable, la Cour a conclu que les renseignements pouvaient faire l’objet d’une ordonnance (aux paragraphes 44–45). En revanche, la Cour a refusé d’ordonner la production d’un compte rendu de la façon dont la relation entre le contribuable et l’autre partie au contrat avait évolué après avoir conclu qu’il ne s’agissait pas d’un renseignement qui aurait dû figurer dans les livres et registres (au paragraphe 54).

[107] Les défendeurs font valoir que la décision *Miller* a été portée en appel et que le raisonnement suivi par la juge est incompatible avec celui suivi par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Cameco* en ce que la juge n’analyse pas vraiment le libellé du paragraphe 231.1(1).

[108] À mon avis, dans la décision *Miller*, la juge a à juste titre axé son analyse sur l’arrêt *Cameco*, qui est l’arrêt de principe concernant la question d’interprétation législative dont la Cour est actuellement saisie. Toutefois, et avec déférence, je ne peux souscrire à sa conclusion, à savoir que l’arrêt *Cameco* nous enseigne que ce qui est déterminant, c’est de savoir si les renseignements demandés par le ministre auraient dû figurer dans les livres et registres du contribuable. Comme je l’ai mentionné dans les présents motifs, l’arrêt *Cameco* (au paragraphe 15) renvoie à l’explication donnée dans l’arrêt *BP Canada* (au paragraphe 58) quant au libellé du paragraphe 231.1(1), soit qu’il englobe les documents qui se rapportent ou peuvent se rapporter aux renseignements qui figurent dans les registres du contribuable ou devraient y figurer.

[109] L’arrêt *Cameco* souligne également que l’article 231.1 renvoie clairement aux « livres et registres » et aux « documents » (au paragraphe 15). Si je comprends bien les dispositions relatives à l’observation de la Loi, le sens du terme « livres et registres » découle de l’article 230, qui exige du contribuable qu’il tienne des registres et des livres de comptes, dont la forme et le contenu permettront d’établir, entre autres, le montant des impôts payables en vertu de la Loi. Le terme « document » est à son tour défini à l’article 231 et s’entend des registres, des titres et des espèces. Ainsi, le terme « document » possède un sens plus large que le terme « registre » et il englobe, du moins potentiellement, les registres visés

[110] Against that backdrop, if an authorized person seeks to compel the provision of documentation that does not qualify as “the books and records of the taxpayer”, and is relying on the potentially broader power to compel “any document of the taxpayer or of any other person that relates or may relate to the information that ... should be in the books or records of the taxpayer”, then I would agree with the reasoning in *Miller* that it is essential to ask whether the nature of the information is such that it should be in the books or records. However, an affirmative answer to this question is a necessary but not a sufficient condition for reliance on that power. The authorized person must also be seeking a document that relates or may relate to this information, as it is clear from the language of paragraph 231.1(1)(a) that it is a document that the person is empowered to inspect, audit or examine. To the extent that *Miller* concludes otherwise, I respectfully decline to follow it.

[111] Having considered the various arguments and authorities, my conclusion on the second aspect of the statutory interpretation issue is that the respondents are correct in their position that section 231.1 of the Act does not authorize issuance of a demand compelling the recipient to provide, through written answers to questions, substantive information relevant to a taxpayer’s tax position.

(3) Conclusion on statutory interpretation of subsection 231.1(1) of the Act

[112] Before leaving this issue, I note that in some cases, the respondents have framed their arguments on this issue as a submission that the Requests are in “pith and substance” in the nature of Requirements. The respondents further argue that, if reframed as Requirements, they would nevertheless be invalid for various technical reasons (for instance, related to the authority of the

à l’article 230 ainsi que d’autres types de document qui pourraient ne pas entrer dans cette définition.

[110] Ce contexte étant posé, si une personne autorisée exigeait d’un contribuable qu’il produise des documents qui ne répondent pas à la définition de « livres et registres », et qu’elle invoquait le pouvoir potentiellement plus large d’exiger la production de « tous documents du contribuable ou d’une autre personne qui se rapportent ou peuvent se rapporter soit aux renseignements qui [devraient figurer] dans les livres ou registres du contribuable », je ferais alors mien le raisonnement adopté dans *Miller*; à savoir qu’il est essentiel de se demander si la nature des renseignements est telle qu’ils devraient figurer dans les livres ou registres. Toutefois, s’il est nécessaire que la réponse à cette question soit affirmative, cela ne suffit pas pour justifier le recours à ce pouvoir. La personne autorisée doit également chercher à obtenir un document qui se rapporte ou peut se rapporter à ces renseignements, car il ressort clairement du libellé de l’alinéa 231.1(1)a qu’il doit s’agir d’un document que la personne peut inspecter, vérifier ou examiner. Dans la mesure où, dans la décision *Miller*, la juge arrive à une conclusion différente, je dois, avec égards, refuser de suivre cette décision.

[111] Après avoir examiné les divers arguments et les décisions qui ont été invoqués, je conclus quant au deuxième aspect de la question de l’interprétation législative que les défendeurs ont raison de soutenir que l’article 231.1 de la Loi ne permet pas au ministre de contraindre le destinataire d’une demande formelle à fournir, au moyen de réponses écrites à des questions qui lui sont posées, des renseignements de fond sur la situation fiscale d’un contribuable.

3) Conclusion sur l’interprétation du paragraphe 231.1(1) de la Loi

[112] Avant de passer à la question suivante, je remarque que, dans certains cas, les défendeurs ont formulé leurs arguments sur cette question comme s’ils faisaient valoir que les requêtes sont, « de par leur caractère véritable », des demandes péremptoires. Ils soutiennent en outre que, même si elles étaient reformulées comme des demandes péremptoires, les requêtes ne seraient

issuing individual or the method of service). In my view, the appropriate analysis is not to identify the “pith and substance” of the Request and then potentially consider whether it complies with section 231.2 as a Requirement. Rather, the required analysis is that performed above, i.e., considering whether section 231.1 provides the authority for the Request. I note that I do not understand the Minister to be arguing that, to the extent she does not succeed in full on the statutory interpretation issue, the Requests can be rehabilitated by analyzing them as Requirements. Therefore, to the extent a particular Request may be invalid because, consistent with my conclusions above, it demands provision of previously undocumented information, I do not intend to examine whether that Request would be validly issued if treated as a Requirement under section 231.2.

[113] As will be apparent from the above analyses and conclusions, the parties have met with divided success on the issue surrounding statutory interpretation of the scope of subsection 231.1(1). As will be explained later in these Reasons when addressing the “severance” issue, my conclusion is that, if certain Demands include both valid and invalid items, I have discretion to order compliance with the valid portions, notwithstanding the invalidity of other portions. It will therefore be necessary for the Court to decide how the conclusions on the statutory interpretation issue apply to individual items in the Requests and, as a result, which items are valid because they represent a demand for documentation and which are not valid because they represent a demand for undocumented information.

[114] At the conclusion of the hearing, recognizing that some form of divided success on this issue was a possible result in these applications, I raised with counsel the question of whether the Court should perform this process, applying the statutory interpretation conclusions to the details of the individual items in the Requests, without receiving further submissions from the parties. There may be some items where this process is straightforward

pas valides pour différentes raisons techniques (liées, par exemple, au pouvoir de leur auteur ou au mode de signification). À mon avis, l’analyse ne doit pas porter sur « le caractère véritable » de la requête et, s’il est déterminé qu’il s’agit en fait d’une demande péremptoire, sur la question de savoir si elle satisfait à l’article 231.2. L’analyse qu’il convient de faire est plutôt celle que je viens de faire, c’est-à-dire examiner si l’article 231.1 confère le pouvoir de faire la requête. Je souligne que je ne comprends pas que le ministre fasse valoir que, dans la mesure où il n’obtient pas gain de cause sur la question de l’interprétation législative, les requêtes pourraient être reconnues comme étant valides si on les traitait comme des demandes péremptoires. Par conséquent, dans la mesure où une requête donnée est invalide parce que, comme je l’ai conclu précédemment, elle exige la communication de renseignements ne figurant pas déjà dans un document, je n’ai pas l’intention d’examiner si, en la traitant comme une demande péremptoire fondée sur 231.2, cette requête serait valide.

[113] Comme le révèlent les analyses et les conclusions qui précèdent, les parties ont chacune obtenu partiellement gain de cause sur la question de l’interprétation du champ d’application du paragraphe 231.1(1). Comme je l’expliquerai plus loin dans les présents motifs lorsque j’examinerai la question du « retranchement d’éléments », je conclus que, si certaines demandes formelles sont en partie valides, j’ai le pouvoir discrétionnaire d’ordonner la production des parties valides, malgré l’invalidité des autres parties. La Cour devra donc appliquer les conclusions qu’elle a tirées sur la question de l’interprétation législative à chacun des éléments des requêtes, et ainsi décider quels éléments sont valides parce qu’ils visent à obtenir des documents, et quels éléments ne sont pas valides parce qu’ils visent à obtenir des renseignements non écrits.

[114] À la fin de l’audience, devant la possibilité que chacune des parties obtienne partiellement gain de cause sur cette question, j’ai demandé aux avocats si la Cour devait procéder ainsi, c’est-à-dire appliquer les conclusions qu’elle a tirées sur la question de l’interprétation législative à chacun des éléments contenus dans les requêtes, sans avoir reçu d’autres observations des parties. Il se peut que pour certains éléments le processus soit simple,

and others where it is less so, as there could be a debate on whether a particular item falls into the valid or invalid category.

[115] The Minister's counsel took no position on the process question but explained that the Minister was prepared to provide additional submissions if that would be of assistance to the Court. The respondents' counsel advised that they would prefer an opportunity to provide submissions. Now that the outcome of the statutory interpretation issue is known, my view is that seeking further submissions is appropriate and will be useful to the Court. As such, when I analyze the individual Requests and Requirements later in these Reasons, I will not be applying the statutory interpretation conclusions in that analysis. At the end of these Reasons, after addressing the other issues before the Court, I will return to the process for seeking further submissions to progress these compliance applications to conclusion.

*D. Whether the individuals who issued the Demands were authorized to do so*

[116] There is a distinction between those who are authorized to issue Requests under section 231.1 of the Act and those who are authorized to issue Requirements under section 231.2. Subsection 231.1(1) confers such authority upon an "authorized person", a term which is defined by section 231 to mean "a person authorized by the Minister for the purposes of sections 231.1 to 231.5". In contrast, section 231.2 confers authority upon the Minister herself, although subsection 220(2.01) allows the Minister to authorize an officer or a class of officers to exercise powers of the Minister under the Act.

[117] For each of the Requests and Requirements at issue in these applications, the respondents submit that the applications must fail, because the Minister failed to adduce evidence that the Request or Requirement was authorized in accordance with the provisions described above. Essentially, the respondents take the position that the Minister bears a burden of proof on this point and has failed to meet that burden.

alors que pour d'autres il le soit moins, car la question de savoir si un élément relève de la catégorie « valide » ou de la catégorie « non valide » pourrait faire débat.

[115] L'avocate du ministre n'a pas pris position sur la façon de procéder, mais a expliqué que le ministre était disposé à présenter d'autres observations si cela pouvait aider la Cour. L'avocat des défendeurs a répondu qu'il préférerait avoir la possibilité de présenter des observations. Maintenant que l'issue de l'exercice d'interprétation législative est connue, je suis d'avis qu'il convient de demander d'autres observations et que celles-ci seront utiles à la Cour. Par conséquent, lorsque j'analyserai chacune des requêtes et demandes péremptoires plus loin dans les présents motifs, je n'appliquerai pas les conclusions tirées sur la question de l'interprétation législative. À la fin des présents motifs, après avoir examiné les autres questions soumises à l'attention de la Cour, je demanderai aux parties de présenter d'autres observations afin que je puisse finalement statuer sur les présentes demandes d'ordonnance.

*D. Les personnes qui ont fait les demandes formelles étaient-elles autorisées à le faire?*

[116] Il y a lieu de faire une distinction entre ceux qui sont autorisés à faire une requête en vertu de l'article 231.1 de la Loi et ceux qui sont autorisés à faire une demande péremptoire en vertu de l'article 231.2. Le paragraphe 231.1(1) confère ce pouvoir à la « personne autorisée », que l'article 231 définit comme étant la « personne autorisée par le ministre pour l'application des articles 231.1 à 231.5 ». En revanche, l'article 231.2 confère le pouvoir au ministre lui-même, bien que le paragraphe 220(2.01) permette à celui-ci d'autoriser un fonctionnaire ou une catégorie de fonctionnaires à exercer les pouvoirs et les fonctions qui lui sont conférés en vertu de la Loi.

[117] Les défendeurs soutiennent que la demande d'ordonnance présentée à l'égard de chacune des requêtes et demandes péremptoires en cause en l'espèce doit être rejetée parce que le ministre n'a pas démontré que cette requête ou demande péremptoire était autorisée par les dispositions susmentionnées. Essentially, les défendeurs soutiennent que le fardeau de la preuve à cet égard incombe au ministre et qu'il ne s'en est pas acquitté.

[118] In response, the Minister relies on a rebuttable presumption of validity identified in applicable jurisprudence. This presumption was explained in *Branigan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 245, 247 F.T.R. 305, which considered an argument that a report under subsection 44(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) and subsection 44(2) referral to the Immigration Division for an admissibility hearing were invalid, because they did not disclose that they were issued by persons designated by the relevant minister, or to whom the minister had delegated authority under IRPA. In rejecting this argument, Justice Lemieux held as follows (at paragraph 9):

There is no merit to this argument because there is a presumption of validity and the applicant has adduced no evidence to impugn the authority of those persons who issued the documents. I need only cite a few paragraphs of what Justice Létourneau said in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. W[ie]mer* [1998] F.C.J. 809 (C.A.).

12. The approval of Mrs. Kukat’s application for division of earnings was given on an official form issued by the Division of Unadjusted Pensionable Earnings (“Pension Credits”) Canada Pension Plan and signed, in a section reserved to office use only, by a M. Ali under a heading called “Authorized Signature”. As Walsh J. said in *Kightley v. Registrar of Trade Marks et al.* [(1982), 65 C.P.R. (2d) 36, at p. 42 (F.C.T.D.)], “it would certainly require great temerity and irresponsibility on the part of a party signing such a letter purporting to be signed on behalf of a senior officer if he did not have the authority to so act”. [Emphasis by Lemieux J.]

13. The fact is that a person who signs, or purports to sign, for a senior officer in a department benefits from a presumption that he or she has the authority that he or she purports to exercise until such time as the presumption is rebutted [(*Ali v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 F.C. 185, at pp. 188-89 (Fed. C.A.); *Molson Companies Ltd. v. John Labatt Ltd. et al.*, (1984), 1 C.P.R. (3d) 329, at p. 334 (F.C.T.D.))].

[118] En réponse, le ministre s’appuie sur la présomption réfutable de validité établie dans la jurisprudence applicable. La Cour a expliqué cette présomption dans la décision *Branigan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 245, alors qu’elle examinait un argument voulant qu’un rapport d’interdiction de territoire établi en vertu du paragraphe 44(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR) et le renvoi de l’affaire pour enquête à la Section de l’immigration en vertu du paragraphe 44(2) étaient invalides, parce qu’il n’apparaissait pas qu’ils avaient été faits par des personnes désignées par le ministre compétent ou à qui le ministre avait délégué des pouvoirs en vertu de la LIPR. Le juge Lemieux a rejeté cet argument et a conclu ce qui suit (au paragraphe 9) :

Cet argument est sans fondement en raison d’une présomption de validité et du fait que le demandeur n’a produit aucun élément de preuve pour mettre en doute le pouvoir de ces personnes qui ont délivré les documents. Il suffira de citer quelques paragraphes de ce qu’a déclaré le juge Létourneau dans l’arrêt *Canada (Ministre du Développement des Ressources humaines) c. W[ie]mer*, [1998] A.C.F. 809 (C.A.) :

12. La demande de partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension de M<sup>me</sup> Kukat a été autorisée sur la formule officielle de la Division des gains non ajustés ouvrant droit à pension du Régime de pension du Canada (les droits à pension) par la signature de M. Ali apposée dans une case réservée à l’usage de l’administration sous la rubrique « signature autorisée ». Comme l’a déclaré le juge Walsh dans *Kightley c. Registraire des marques de commerce et al.* [(1982), 65 C.P.R. (2d) 36, p. 42 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)], « [i]l faudrait certes que la personne signant une lettre supposément pour le compte d’un fonctionnaire supérieur fasse montre d’une grande témérité et d’une grande irresponsabilité si elle n’avait pas l’autorisation requise pour agir ainsi ». [Souligné par le juge Lemieux.]

13. La réalité est qu’une personne qui signe ou prétend signer au nom d’un fonctionnaire supérieur d’un ministère jouit d’une présomption suivant laquelle elle détient le pouvoir qu’elle prétend exercer tant que cette présomption n’est pas réfutée [(*Ali c. Ministre de la Main-d’œuvre et de l’Immigration*, [1976] 1 C.F. 185, p. 188 à 189 (C.A.F.); *Molson Companies Ltd. c. John Labatt Ltd. et al.*, (1984), 1 C.P.R. (3d) 329, p. 334 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.))].

14. No evidence whatsoever has been adduced by the Respondent which could cast the slightest doubt that the person who signed was not authorized to sign the approval and which could have, if not rebutted, at least sufficiently undermined the presumption of validity which attaches to the signature of an official document so as to displace the burden and put on governmental officials the obligation to establish the validity of the signature as well as the existence of a proper authority vested in the signatory. Mere unsubstantiated allegations or speculations by the Respondent are not sufficient to displace the presumed authority under subsection 24(2) of the Interpretation Act and the presumption of validity of the signature.

[119] To the same effect, in the more recent decision, *Lim v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 871, Justice Gleeson also relied on *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Wiemer* (1998), 228 N.R. 341, [1998] F.C.J. No. 809 (QL) (C.A.) (*Wiemer*) in recognizing that, where an authority is exercised, the person doing so benefits from a strong presumption of having acted with proper authorization until such time as that presumption is rebutted with convincing evidence that the decision maker in fact lacked the required authority (at paragraph 22).

[120] I find that the Minister bears no evidentiary burden on this point, at least not in the absence of any evidence from the respondents challenging the authority of those who issued the Requests and Requirements. In the words of *Wiemer*, the respondents' position amounts to unsubstantiated allegations or speculations, which are not sufficient to displace the presumption of authority and validity from which the Minister benefits.

[121] I note that, in relation to the Requirements and the delegation of the Minister's authority under section 231.2 of the Act, the Minister also seeks to rely on what she describes as CRA's delegation matrix, included in the Minister's book of authorities. The Minister points out that, under the heading of subsection 231.2(1), the delegation matrix refers to a number of positions including Manager, Audit, which is significant as all the Requirements at issue in these applications were issued

14. L'intimé n'a fourni aucune preuve susceptible de semer le moindre doute quant à la capacité du signataire d'approuver la demande et susceptible de réfuter sinon d'ébranler suffisamment la présomption de validité rattachée à la signature d'un document officiel de façon à déplacer le fardeau de la preuve et à obliger les représentants du gouvernement à prouver que la signature est valide et que le pouvoir en a été dévolu au signataire conformément à la Loi. De simples spéculations ou allégations non fondées de la part de l'intimé ne sont pas suffisantes pour repousser la présomption de pouvoir créée en vertu du paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation* et la présomption de validité rattachée à la signature.

[119] Dans le même ordre d'idées, dans la décision plus récente *Lim c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 871, le juge Gleeson s'est lui aussi fondé sur l'arrêt *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Wiemer*, [1998] A.C.F. n° 809 (QL) (C.A.) (*Wiemer*) pour reconnaître que la personne qui exerce un pouvoir bénéficie de la forte présomption qu'elle est dûment autorisée à agir tant que cette présomption n'est pas réfutée par une preuve convaincante tendant à établir qu'elle ne dispose pas en fait de l'autorisation requise (au paragraphe 22).

[120] Je conclus que le fardeau de la preuve à cet égard n'incombe pas au ministre, du moins pas si les défendeurs ne présentent aucune preuve visant à contester le pouvoir de ceux qui ont envoyé les requêtes et les demandes péremptoires. Pour reprendre les termes de la Cour d'appel dans l'arrêt *Wiemer*, la position des défendeurs équivaut à des spéculations ou à des allégations non fondées qui ne sont pas suffisantes pour repousser la présomption de pouvoir et de validité dont jouit le ministre.

[121] Je souligne que, s'agissant des demandes péremptoires et de la délégation du pouvoir conféré au ministre par l'article 231.2 de la Loi, le ministre s'appuie aussi sur ce qu'il décrit comme étant la matrice de délégation de l'ARC, qui figure dans le recueil de sources qu'il a déposé. Le ministre souligne que, sous la rubrique « paragraphe 231.2(1) », la matrice de délégation mentionne certains postes, dont celui de gestionnaire, division de la vérification, ce qui est important puisque toutes les

by an individual named John Harasymchuk, with the title Manager, Audit.

[122] The respondents oppose the Minister's reliance on the delegation matrix, arguing that it does not have the status of a statutory instrument such that it can be included in a book of authorities without further proof. The respondents take the position that, if the Minister wished to rely on the delegation matrix, she was required to include it in the record as an exhibit to an affidavit. The Minister disputes this position, asserting that the delegations identified in the matrix are authorized by statute and that the delegation matrix is publicly available on CRA's website.

[123] I find the respondents' arguments on this subject somewhat inconsistent, as their own written submissions include an effort to rely on what appears to be an extract from the delegation matrix on CRA's website. Those submissions assert that the website indicates the Minister has authorized only certain categories of persons for the purposes of section 231.1, all at the Director General, Director, or Assistant Director level. The Minister has convincingly refuted that argument, explaining that this portion of the delegation matrix identifies not those positions that are authorized to issue demands under section 231.1, but rather those positions to which the Minister has delegated the authority to authorize persons to issue such demands.

[124] That said, as a matter of principle, in the absence of a more compelling legal argument from the Minister that the Court is entitled to rely upon the delegation matrix as a statutory authority, I agree with the respondents' position that the proper method to place this information before the Court, if necessary to address an issue in dispute, is through evidence. However, for purposes of the present applications, the Minister succeeds on this issue without needing to rely on the delegation matrix. In the absence of any evidence or meaningful argument by the respondents challenging the authority of those who issued the Requests or Requirements, the Minister benefits from the presumption of validity, and I find that the persons who issued the Demands were authorized to do

demandes péremptoires en cause en l'espèce ont été envoyées par une personne du nom de John Harasymchuk, qui porte le titre de gestionnaire, division de la vérification.

[122] Les défendeurs s'opposent à ce que le ministre s'appuie sur la matrice de délégation; ils soutiennent qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire qui peut faire partie d'un recueil de sources sans autre preuve. Ils soutiennent que, si le ministre voulait s'appuyer sur cette matrice, il devait la verser au dossier en la joignant en pièce à un affidavit. Le ministre conteste cette position et affirme que les délégations mentionnées dans la matrice sont autorisées par la Loi et que le public peut consulter cette matrice sur le site Web de l'ARC.

[123] J'estime que les arguments des défendeurs à ce sujet sont quelque peu incohérents, car dans leurs observations écrites, les défendeurs tentent de s'appuyer sur ce qui semble être un extrait de la matrice de délégation tiré du site Web de l'ARC. Ils font valoir que le site Web indique que le ministre n'a autorisé que certaines catégories de personnes aux fins de l'article 231.1, et que toutes ces personnes exercent des fonctions de directeur général, de directeur ou de directeur adjoint. Le ministre a réfuté cet argument de façon convaincante. Il a expliqué que cette partie de la matrice de délégation ne désigne pas les postes dont les occupants ont le pouvoir de faire des demandes formelles en vertu de l'article 231.1, mais plutôt les postes aux occupants desquels il a délégué le pouvoir d'autoriser des personnes à faire de telles demandes.

[124] Cela dit, comme le ministre n'a présenté aucun argument juridique plus convaincant qui permettrait d'affirmer que la Cour peut considérer la matrice de délégation comme un texte législatif, je suis en principe d'accord avec les défendeurs pour dire que la bonne façon de soumettre ces renseignements à la Cour, s'ils sont nécessaires pour statuer sur un point en litige, c'est de les présenter en preuve. Toutefois, pour les besoins des présentes demandes, je donne raison au ministre sur cette question sans qu'il ait à se fonder sur la matrice de délégation. Les défendeurs n'ont présenté aucune preuve ni aucun argument valable visant à contester le pouvoir des personnes à l'origine des requêtes ou des demandes péremptoires de sorte que le ministre bénéficie de la

so. Given the breadth of this conclusion, it will not be necessary for me to revisit this issue when addressing the individual Demands later in these Reasons.

*E. Whether the respondents were properly given notice of the Demands*

[125] The respondents take the position, in particular in relation to the Requirements at issue in these applications but also in relation to Requests, that they were not provided to them in manner which represents proper notice. Subsection 231.2(1) expressly provides that a Requirement must be served personally or by registered or certified mail. The respondents take the position that the Minister has a burden to adduce evidence establishing proper service and that she has failed to do so. Subsection 231.1(1) does not prescribe particular methods of giving notice to the recipient of a Request. However, the respondents again raise arguments that particular methods employed by the Minister were not adequate.

[126] In relation to the Requirements, the Minister's position is that all Requirements in all six applications were sent to the relevant respondent by registered mail, a method that complies with section 231.2. The Minister relies on the evidence of Mr. Bowe in each application to establish that service was properly effected in this manner. In response, the respondents raise a particular argument based on subsection 244(5) of the Act, which prescribes as follows a method of proving service by mail:

244 ....

**Proof of service by mail**

(5) Where, by this Act or a regulation, provision is made for sending by mail a request for information, notice or demand, an affidavit of an officer of the Canada Revenue Agency, sworn before a commissioner or other person authorized to take affidavits, setting out that the officer has knowledge of the facts in the particular case, that such a request, notice or demand was sent by registered letter on

présomption de validité. Je conclus donc que les personnes qui ont envoyé les demandes formelles avaient le pouvoir de le faire. Compte tenu de la portée de cette conclusion, il ne sera pas nécessaire que je revienne sur la question lorsque j'examinerai chacune des demandes formelles plus loin dans les présents motifs.

*E. Les défendeurs ont-ils dûment reçu avis des demandes formelles?*

[125] Les défendeurs soutiennent, en particulier en ce qui concerne les demandes péremptoires en cause en l'espèce, mais aussi en ce qui concerne les requêtes, que ces demandes ne leur ont pas été communiquées au moyen d'un avis approprié. Le paragraphe 231.2(1) dispose expressément que l'avis de demande péremptoire doit être signifié à personne, ou envoyé par courrier recommandé ou certifié. Les défendeurs font valoir qu'il incombe au ministre de présenter des éléments de preuve établissant que l'avis a été dûment signifié et qu'il ne s'est pas acquitté de ce fardeau. Le paragraphe 231.1(1) ne prévoit aucun moyen particulier de donner avis d'une requête à son destinataire. Toutefois, les défendeurs font à nouveau valoir que les moyens employés par le ministre n'étaient pas adéquats.

[126] Quant aux demandes péremptoires, le ministre soutient que celles qui sont visées par les six demandes d'ordonnance ont été envoyées au défendeur concerné par courrier recommandé, un moyen prévu à l'article 231.2. Le ministre s'appuie sur le témoignage donné par M. Bowe dans chaque demande pour établir que les demandes ont ainsi été envoyées. En réponse, les défendeurs s'appuient en particulier sur le paragraphe 244(5) de la Loi, qui prévoit ce qui suit au sujet de la preuve de signification par la poste :

244 [...]

**Preuve de signification par poste**

(5) Lorsque la présente loi ou son règlement prévoit l'envoi par la poste d'une demande de renseignements, d'un avis ou d'une demande formelle, un affidavit d'un fonctionnaire de l'Agence du revenu du Canada, souscrit en présence d'un commissaire ou d'une autre personne autorisée à recevoir les affidavits, indiquant qu'il est au courant des faits de l'espèce, que la demande, l'avis ou

a named day to the person to whom it was addressed (indicating the address) and that the officer identifies as exhibits attached to the affidavit the post office certificate of registration of the letter or a true copy of the relevant portion thereof and a true copy of the request, notice or demand, shall, in the absence of proof to the contrary, be received as evidence of the sending and of the request, notice or demand.

[127] The respondents take the position that compliance with subsection 244(5) is mandatory, i.e., that this is the only means by which the Minister can prove by affidavit service by registered mail for purposes of Requirements issued under subsection 231.2(1). To the extent Mr. Bowe's evidence does not comply with subsection 244(5), for instance by failing to attach as an exhibit the post office certificate of registration of the registered letter, the respondents argue that the Minister has not met her burden to prove service and a compliance order cannot be issued in relation to the relevant Requirement.

[128] In response, the Minister refers the Court to *Boroumend v. The Queen*, 2016 TCC 256, in which the Tax Court described subsection 244(5) as a simple mechanism by which the Minister can prove mailing by registered mail (at paragraph 8), but also stated that the fact the Minister does not have the evidence to rely upon subsection 244(5) does not mean that the Minister cannot prevail. Rather, it means that the Minister must use other means to prove, on a balance of probabilities, that the relevant notice was mailed (at paragraph 10).

[129] In support of their position, the respondents rely on *Luxury Home Landscape Construction Inc. v. The Queen*, 2021 TCC 4, 2021 D.T.C. 1008 (*Luxury Home*), at paragraph 24, in which Justice Russell of the Tax Court considered the Minister's efforts to prove through affidavit evidence service of a notice of confirmation of an excise tax assessment. That evidence did not meet the requirements of the ETA provision (subsection 355(1)) comparable to subsection 244(5), because it failed to attach the post office certificate of registration. The Court confirmed

la demande formelle en question a été adressée, par lettre recommandée, à une date indiquée, à la personne à qui elle a été adressée (fournissant cette adresse) et qu'il identifie comme pièces attachées à l'affidavit, le certificat de recommandation de la lettre fourni par le bureau de poste ou une copie conforme de la partie pertinente du certificat et une copie conforme de la demande, de l'avis ou de la demande formelle, doit être reçu comme preuve, sauf preuve contraire, de l'envoi ainsi que de la demande, de l'avis ou de la demande formelle.

[127] Les défendeurs soutiennent que le paragraphe 244(5) doit impérativement être respecté, c'est-à-dire que le ministre peut seulement prouver par affidavit que la signification a été faite par courrier recommandé pour ce qui est des demandes péremptoires envoyées en vertu du paragraphe 231.2(1). Ils soutiennent que, dans la mesure où l'affidavit de M. Bowe ne respecte pas le paragraphe 244(5), notamment parce que le certificat de recommandation de la lettre fourni par le bureau de poste n'y est pas joint comme pièce, le ministre ne s'est pas acquitté de son fardeau de prouver qu'il y a eu signification et l'ordonnance demandée à l'égard de la demande péremptoire en cause ne saurait être rendue.

[128] En réponse, le ministre renvoie la Cour à la décision *Boroumend c. La Reine*, 2016 CCI 256, dans laquelle la Cour canadienne de l'impôt a non seulement dit du paragraphe 244(5) qu'il établit un mécanisme simple par lequel le ministre peut prouver l'envoi par courrier recommandé (au paragraphe 8), mais aussi que ce n'est pas parce que le ministre ne possède pas l'élément de preuve lui permettant de s'appuyer sur le paragraphe 244(5) qu'il ne peut pas avoir gain de cause. Cela signifie plutôt que le ministre doit recourir à un autre moyen pour prouver, selon la prépondérance des probabilités, que l'avis pertinent a été posté (au paragraphe 10).

[129] À l'appui de leur position, les défendeurs invoquent la décision *Luxury Home Landscape Construction Inc. c. La Reine*, 2021 CCI 4 (*Luxury Home*), où, au paragraphe 24, le juge Russell de la Cour canadienne de l'impôt s'intéresse à la tentative faite par le ministre pour prouver par affidavit la signification d'un avis de confirmation relatif à une cotisation de taxe d'accise. Cet affidavit ne respectait pas les exigences de la disposition de la LTA (paragraphe 355(1)) qui est analogue au paragraphe 244(5), car le certificat de recommandation du bureau de poste n'y

that the use of that provision was not the only means to prove that the relevant notice had been sent by registered mail, noting that the Minister could have called one or more witnesses to provide *viva voce* evidence based on personal knowledge. However, as the Minister had chosen the option of adducing the necessary evidence by affidavit, the Court held that subsection 335(1) was engaged, as this provision specifies what Parliament intended to be required in order to prove by affidavit that a notice has been sent by registered mail (at paragraph 24).

[130] The respondents therefore argue that, as the Minister seeks to rely on affidavit evidence in the applications at hand in order to prove service of the Requirements, that evidence is not sufficient unless it complies with subsection 244(5). However, I agree with the Minister's response that the analysis in *Luxury Home* must be considered in the context of the particular proceeding and issue that was before the Tax Court. That case involved a motion to quash a notice of appeal on the basis that it was filed out of time. As such, the date that CRA sent the notice of confirmation to the taxpayer was the date the appeal period began to run, and thus was essential to the determination of the issue before the Court.

[131] Following his observation that subsection 335(1) specified what Parliament intended to be required to prove by affidavit that a notice had been sent by registered mail, Justice Russell referred to the importance of this evidence, because it commences, effective the "sent" date, the running of the appeal period (at paragraph 24). The taxpayer had adduced evidence that it never received CRA's notice of confirmation. In addition, the affidavit adduced by the CRA appeals officer assigned to the matter included correspondence with Canada Post that raised questions as to what happened to the intended registered letter. It is therefore not surprising that, in dismissing the Minister's motion to quash the appeal, the Court was concerned that CRA's affidavit failed to include the post office certificate of registration as required by subsection 335(1) of the ETA.

était pas joint. La cour a confirmé que le moyen prévu par cette disposition n'était pas le seul qui permettait d'établir que l'avis pertinent avait été envoyé par courrier recommandé et elle a ajouté que le ministre aurait pu produire le témoignage de vive voix fondé sur la connaissance personnelle d'un ou de plusieurs témoins. Toutefois, comme le ministre avait choisi de présenter la preuve requise par voie d'affidavit, la cour a conclu que le paragraphe 335(1) s'appliquait, car il précise les conditions auxquelles le législateur entend assujettir la preuve par affidavit qu'un avis a été envoyé par courrier recommandé (au paragraphe 24).

[130] Les défendeurs soutiennent donc que, comme le ministre cherche à se fonder sur une preuve par affidavit pour démontrer que les demandes péremptoires visées par les demandes d'ordonnance dont je suis saisi ont été signifiées, cette preuve n'est pas suffisante à moins qu'elle ne respecte le paragraphe 244(5). Toutefois, je conviens avec le ministre que l'analyse contenue dans la décision *Luxury Home* doit être considérée en fonction du contexte et de la question dont la Cour canadienne de l'impôt était saisie dans cette affaire. Cette décision portait sur une requête visant à faire annuler un avis d'appel au motif qu'il avait été déposé hors délai. La date à laquelle l'ARC avait envoyé l'avis de confirmation à la contribuable était la date à laquelle le délai d'appel commençait à courir et était donc essentielle pour l'issue de la question dont la cour était saisie.

[131] Après avoir mentionné que le paragraphe 335(1) précise les conditions auxquelles le législateur entend assujettir la preuve par affidavit qu'un avis a été envoyé par courrier recommandé, le juge Russell a souligné que cette preuve était importante parce que la date d'« envoi » marque le point de départ du délai d'appel (au paragraphe 24). La contribuable avait établi qu'elle n'avait jamais reçu l'avis de confirmation de l'ARC. De plus, l'affidavit déposé par l'agente d'appel de l'ARC qui était chargée du dossier comprenait des communications échangées avec Postes Canada afin de savoir ce qu'il était advenu de la lettre recommandée. Il n'est donc pas surprenant qu'au moment de rejeter la requête en annulation de l'avis d'appel présentée par le ministre, la cour se soit dite préoccupée par le fait que le certificat de recommandation du bureau de poste n'ait pas été joint à l'affidavit de l'ARC comme l'exige le paragraphe 335(1) de la LTA.

[132] Against that factual backdrop, I do not read *Luxury Home* as a statement of general principle that, if the Minister chooses to establish service of a Requirement through affidavit evidence, that evidence will invariably be insufficient if it does not comply with subsection 244(5) of the Act, regardless of the other evidence or particular issue before the Court. Rather, in my view, it is necessary to consider the particular evidence upon which the Minister relies in these applications, in the context of the arguments raised by the respondents that the applications should fail based on the service issue.

[133] I agree with the respondents' submission that, in a compliance application, whether based on a Request or a Requirement, the Minister should bear the onus to prove service of the relevant Demand. As identified earlier in these Reasons, the statutory conditions include the existence of an obligation under section 231.1 or 231.2 of the Act. This obligation does not exist unless the recipient has notice of the Demand.

[134] As noted above, the Minister relies upon the evidence of Mr. Bowe to establish service of the Requests and Requirements in all six applications. With respect to the Requests, the methods of service upon which the Minister relies vary somewhat in different applications. As such, I will address the service issue in connection with the Requests later in these Reasons, when considering other issues specific to the individual applications and Demands. However, with respect to the Requirements, the Minister relies upon service by registered mail in all applications, and the evidence of Mr. Bowe is relatively consistent across all matters. It is therefore efficient to address the service issue in relation to the Requirements at this juncture.

[135] In each application, and in relation to each Requirement that is the subject of the application, Mr. Bowe swears in his affidavit that CRA sent the Requirement to the relevant respondent by registered

[132] Ce contexte factuel étant défini, je ne crois pas que la décision *Luxury Home* pose comme principe général que, si le ministre choisit de prouver la signification d'une demande péremptoire par voie d'affidavit, cette preuve sera invariablement insuffisante si elle ne respecte pas le paragraphe 244(5) de la Loi, peu importe la question et les autres éléments de preuve soumis à la cour. À mon avis, il faut plutôt examiner les éléments de preuve sur lesquels le ministre s'appuie dans les présentes demandes d'ordonnance tout en tenant compte de l'argument soulevé par les défendeurs, à savoir que les demandes doivent être rejetées à cause d'un problème de signification.

[133] Je souscris à l'observation des défendeurs selon laquelle, dans une demande d'ordonnance, qu'elle vise une requête ou une demande péremptoire, c'est au ministre que devrait incomber le fardeau de prouver que la demande formelle pertinente a été signifiée. Comme je l'ai déjà mentionné dans les présents motifs, l'existence d'une obligation imposée par les articles 231.1 ou 231.2 fait partie des conditions prévues par la Loi. Cette obligation n'existe que si le destinataire a été avisé de la demande formelle.

[134] Je rappelle que le ministre s'appuie sur le témoignage de M. Bowe pour prouver la signification des requêtes et des demandes péremptoires visées par les six demandes d'ordonnance. S'agissant des requêtes, les modes de signification invoqués par le ministre varient quelque peu selon les demandes d'ordonnance. C'est pourquoi je traiterai de la question de la signification des requêtes plus loin dans les présents motifs, soit lorsque j'examinerai les autres questions que soulève chacune des présentes demandes d'ordonnance et des demandes formelles. Par contre, en ce qui concerne les demandes péremptoires, le ministre invoque la signification par courrier recommandé dans toutes les demandes d'ordonnance, et le témoignage de M. Bowe est relativement cohérent dans chacune d'elles. Il est donc opportun que je traite à ce stade-ci de la question de la signification des demandes péremptoires.

[135] Dans chaque demande d'ordonnance, et relativement à chaque demande péremptoire visée, M. Bowe jure dans son affidavit que l'ARC a envoyé la demande péremptoire au défendeur concerné par courrier recommandé;

mail, noting the date of the Requirement and attaching a copy as an exhibit to the affidavit. The respondents cross-examined Mr. Bowe in each of the applications and, in some cases, focused specifically upon his knowledge of CRA's service of the relevant Requirements. For instance, as emphasized by both parties at the hearing, the respondents' counsel cross-examined Mr. Bowe in T-261-19 (Raphael Ghermezian) on his knowledge of the two Requirements at issue in that application, identified as A-RUST-0103 and A-GDT-0101.

[136] In relation to A-RUST-0103, Mr. Bowe confirmed that he did not witness the document leaving CRA's mailroom or going to Canada Post, i.e., he did not witness the physical mailing of the letter. However, he also testified that A-RUST-0103 was sent by registered mail, delivered on January 24, 2019, and accepted at what he referred to as the "Triple Five head office" at the address shown on the copy of the Requirement attached as an exhibit to his affidavit (i.e., 3000, 8882-170 Street, Edmonton, Alberta, T5T 4M2 (the Edmonton Address)). He also testified that he has in the audit file a registered mail confirmation and the outgoing mail request form, although he realizes that this documentation was not attached to his affidavit.

[137] When challenged that he did not know for a fact whether the registered mail was delivered to or signed for by Raphael Ghermezian, Mr. Bowe noted that the initials on the registered mail delivery slip were "R.G." (Raphael Ghermezian's initials) although he acknowledged he had no confirmation that R.G. was actually Mr. Ghermezian.

[138] When challenged as to his personal knowledge of the mailing of A-RUST-0103, Mr. Bowe testified that his student employee sent the letter to the mailroom with a registered mail request slip attached to it. He explained that, as the employee's supervisor, he has personal knowledge of what happened within the audit file, but he did not personally send it from the mailroom.

il donne la date de la demande péremptoire et en joint une copie comme pièce. Les défendeurs ont contre-interrogé M. Bowe dans chacune des demandes et, dans certains cas, ils ont insisté sur ce qu'il savait de la signification par l'ARC des demandes péremptoires en cause. Par exemple, comme l'ont souligné les deux parties à l'audience, l'avocat des défendeurs a contre-interrogé M. Bowe relativement au dossier T-261-19 (Raphael Ghermezian) sur ce qu'il savait des deux demandes péremptoires en cause dans ce dossier, lesquelles portent les numéros A-RUST-0103 et A-GDT-0101.

[136] En ce qui concerne le document numéro A-RUST-0103, M. Bowe a confirmé qu'il n'avait pas vu le document quitter la salle de courrier de l'ARC ou être acheminé à Postes Canada, c'est-à-dire qu'il n'avait pas été témoin de l'envoi physique de la lettre. Toutefois, il a également déclaré que le document A-RUST-0103 avait été envoyé par courrier recommandé, livré le 24 janvier 2019, et accepté à ce qu'il a appelé le « siège de Triple Five » à l'adresse figurant sur la copie de la demande péremptoire jointe comme pièce à son affidavit (c.-à-d. au 8882, 170<sup>e</sup> rue, bureau 3000, Edmonton (Alberta), T5T 4M2 (l'adresse d'Edmonton)). Il a également déclaré qu'il y avait, dans le dossier de vérification, une confirmation de courrier recommandé et le formulaire d'envoi de courrier, bien qu'il ait reconnu que ces documents n'étaient pas joints à son affidavit.

[137] Lorsqu'on lui a fait valoir qu'il ne savait pas avec certitude si le courrier recommandé avait été livré à Raphael Ghermezian ou signé par lui, M. Bowe a affirmé que les initiales figurant sur le bordereau de livraison du courrier recommandé étaient « R.G. » (celles de Raphael Ghermezian), bien qu'il ait reconnu n'avoir aucune confirmation que R.G. était bien M. Ghermezian.

[138] Lorsqu'on l'a questionné sur sa connaissance personnelle de l'envoi par la poste du document A-RUST-0103, M. Bowe a répondu que son employé étudiant avait envoyé la lettre à la salle de courrier avec un bordereau d'envoi de courrier recommandé. Il a expliqué qu'en tant que superviseur de l'employé en question, il avait une connaissance personnelle de ce qui s'était passé dans le dossier de vérification, mais qu'il n'avait pas personnellement expédié le document de la salle du courrier.

[139] When challenged as to his knowledge whether the registered mail was received by Mr. Ghermezian, Mr. Bowe responded that he believed Mr. Ghermezian received it, because he subsequently filed a judicial review application with respect to A-RUST-0103.

[140] I note that, in re-examination on the subject of A-RUST-0103, the Minister's counsel asked Mr. Bowe whether he or CRA had received a confirmation of the registered mail and sought to introduce into evidence a document purported to be a delivery confirmation for A-RUST-0103. The respondent's counsel objected to this line of questioning, on the basis that it was not appropriate for re-examination, and the delivery confirmation was marked as an exhibit on the basis that the Court would be asked to rule on the objection at the hearing of the applications. I will return to this point shortly.

[141] The respondent's counsel similarly cross-examined Mr. Bowe on his knowledge of the service of the Requirement identified as A-GDT-0101. He testified that one of his employees prepared a mailing slip, which would have come to his desk and was then placed in the outgoing mail slot and made its way to the mailroom, where they prepared a registered mail slip. Mr. Bowe explained that the copy of A-GDT-0101 attached as an exhibit to his affidavit includes a copy of the mail slip as well as the delivery confirmation from Canada Post.

[142] When asked what personal knowledge he had of whether A-GDT-0101 was received by registered mail by Raphael Ghermezian, Mr. Bowe explained his belief that Mr. Ghermezian had received it, because he filed an application for judicial review of the Requirement on November 28, 2018. However, he confirmed that he did not have personal knowledge of whether the registered mail was delivered to Mr. Ghermezian, on or about October 30, 2018, or otherwise.

[143] Turning to the above-noted objection, I agree with the respondent that it was not available to the Minister to introduce the delivery confirmation for A-RUST-0103 into evidence as an exhibit through the re-examination of

[139] Lorsqu'on lui a demandé s'il savait si M. Ghermezian avait reçu le courrier recommandé, M. Bowe a répondu qu'il croyait que M. Ghermezian l'avait reçu parce qu'il avait par la suite déposé une demande de contrôle judiciaire relativement au document A-RUST-0103.

[140] Je souligne que, lors du réinterrogatoire sur le document A-RUST-0103, l'avocate du ministre a demandé à M. Bowe si lui ou l'ARC avait reçu une confirmation du courrier recommandé et elle a demandé à produire en preuve un document censé être une confirmation de livraison du document A-RUST-0103. L'avocat du défendeur s'est opposé à ces questions au motif qu'elles ne convenaient pas à un réinterrogatoire, et la confirmation de livraison a été inscrite comme pièce étant donné que la Cour sera appelée à se prononcer sur l'objection lors de l'audition des demandes. J'y reviendrai sous peu.

[141] L'avocat du défendeur a également contre-interrogé M. Bowe sur ce qu'il savait de la signification de la demande péremptoire numéro A-GDT-0101. M. Bowe a déclaré qu'un de ses employés avait préparé un bordereau d'envoi qui avait été acheminé à son bureau et que l'on avait ensuite glissé dans la fente du courrier de départ avant qu'il n'arrive à la salle de courrier, où un bordereau d'envoi recommandé avait été préparé. M. Bowe a expliqué que la copie du document A-GDT-0101 jointe comme pièce à son affidavit comprend une copie du bordereau de courrier ainsi que la confirmation de livraison de Postes Canada.

[142] Lorsqu'on lui a demandé s'il savait si Raphael Ghermezian avait reçu le document A-GDT-0101 par courrier recommandé, M. Bowe a expliqué qu'il croyait que M. Ghermezian l'avait reçu parce qu'il avait déposé une demande de contrôle judiciaire de la demande péremptoire, le 28 novembre 2018. Il a toutefois confirmé qu'il n'avait pas une connaissance personnelle de la livraison, ou non, du courrier recommandé à M. Ghermezian le ou vers le 30 octobre 2018.

[143] Quant à l'objection susmentionnée, je conviens avec le défendeur que le ministre ne pouvait pas présenter en preuve la confirmation de livraison du document A-RUST-0103 lors du réinterrogatoire de M. Bowe. Je

Mr. Bowe. I appreciate that re-examination can be used to clarify, and in some circumstances respond to, evidence that is adduced through cross-examination. The relevant subject did arise on cross-examination, as Mr. Bowe referred to the delivery confirmation and the fact that it was not attached to his affidavit. However, the re-examination cannot be characterized as pursuing clarification, and re-examination should not serve as an opportunity for a party to bolster its case through evidence that could have been adduced, and could have been anticipated to be required, when presenting its case in chief. Mr. Bowe testified in cross-examination that he inadvertently failed to attach to this document to his affidavit. Clearly, it could have been included with his evidence in chief, and introduction of this document through re-examination deprives the respondent of an opportunity to cross-examine on it.

[144] I therefore find that the delivery confirmation for A-RUST-0103, currently attached to the transcript of Mr. Bowe's cross-examination in T-261-19 as an expanded version of Exhibit "O" to his affidavit, should not form part of the record in that application.

[145] However, little turns on this conclusion. In his cross-examination evidence, Mr. Bowe testified as to the existence of the delivery confirmation, and that evidence still has some probative value. This is not a situation where the respondent challenges this evidence or has otherwise introduced evidence or taken a position to the effect that Mr. Ghermezian did not receive A-RUST-0103. Indeed, I do not understand the respondents in any of the applications to be asserting that the Requirements were not received by registered mail when sent by CRA as Mr. Bowe deposes in his affidavits. Certainly, the respondents have not sworn affidavits to that effect. Rather, the respondents' position is that Mr. Bowe's evidence is insufficient to affirmatively establish that the Requirements were sent by registered mail as and when they purport on the face of the documents attached to his affidavit.

[146] In that context, I have considered Mr. Bowe's evidence and find that it is sufficient to meet the Minister's

comprends que le réinterrogatoire peut servir à clarifier la preuve produite en contre-interrogatoire et, dans certaines circonstances, à y répondre. La question a bel et bien été soulevée en contre-interrogatoire, car M. Bowe a parlé de la confirmation de livraison et du fait qu'il ne l'avait pas jointe à son affidavit. Or, le réinterrogatoire ne saurait être considéré comme un exercice de clarification, et une partie ne saurait profiter de cette occasion pour étayer sa preuve en présentant des éléments qu'elle aurait pu produire, et dont elle aurait pu prévoir qu'ils seraient nécessaires, dans sa preuve principale. M. Bowe a affirmé en contre-interrogatoire qu'il avait par inadvertance omis de joindre ce document à son affidavit. Il est clair que ce document aurait pu être inclus dans sa preuve principale, et la production de ce document en réinterrogatoire prive le défendeur de la possibilité de contre-interroger le témoin sur le sujet.

[144] Je conclus donc que la confirmation de livraison du document A-RUST-0103, actuellement jointe à la transcription du contre-interrogatoire de M. Bowe dans le dossier T-261-19 en tant que version longue de la pièce « O » jointe à son affidavit, ne devrait pas faire partie du dossier de cette demande.

[145] Cependant, cette conclusion n'a guère d'importance. Lors de son contre-interrogatoire, M. Bowe a attesté l'existence de la confirmation de livraison et cet élément de preuve a encore une certaine valeur probante. Il ne s'agit pas d'un cas où le défendeur conteste cet élément, et M. Ghermezian n'a pas non plus fait valoir qu'il n'avait pas reçu le document A-RUST-0103 ou présenté une preuve en ce sens. En fait, je ne comprends pas que les défendeurs, dans l'une ou l'autre des demandes d'ordonnance, affirment ne pas avoir reçu les demandes péremptoires alors qu'elles ont été envoyées par l'ARC, comme M. Bowe le déclare dans ses affidavits. Certes, les défendeurs n'ont pas souscrit d'affidavits à cet égard. Ils soutiennent plutôt que le témoignage de M. Bowe ne permet pas de prouver formellement que les demandes péremptoires ont été envoyées par courrier recommandé au moment où elles sont censées l'avoir été au vu des documents joints à son affidavit.

[146] Dans ce contexte, j'ai examiné le témoignage de M. Bowe et j'estime qu'il permet de satisfaire au fardeau

burden. To be clear, I consider the evidence to be weak, not only because of the failure to consistently attach to Mr. Bowe's affidavits documentation confirming the registered mailings that would satisfy subsection 244(5) of the Act, but also because of Mr. Bowe's lack of direct involvement in the mailing process and the lack of detail as to the process employed by CRA to effect the mailings. I explained earlier in these Reasons that the absence of direct knowledge on the part of Mr. Bowe could affect the weight to be afforded to aspects of his evidence, particularly in the context of any compelling conflicting evidence or meaningful challenge to his testimony in cross-examination. However, on the service issue, there is no such conflicting evidence or meaningful challenge to that of Mr. Bowe. Therefore, notwithstanding its shortcomings, it is sufficient to meet the Minister's burden.

[147] This finding applies to all the Requirements at issue in the six applications. The evidence is not identical across all applications and Requirements. For instance, as noted above, for some Requirements, Mr. Bowe's affidavit evidence is somewhat bolstered by including or referencing a delivery confirmation. Also, in relation to each of the Requirements, the respondent commenced an application for judicial review of the Requirement within the 30-day limitation period. While this does not constitute evidence of the precise date on which a Requirement was sent or received, the commencement of a judicial review does suggest that the Minister's service was effective in giving the respondent notice of the relevant Requirement. However, even unassisted by this additional evidence, in the absence of conflicting evidence from the respondents, I find the affidavits attesting to CRA serving the Requirements by registered mail are sufficient to meet the Minister's burden.

[148] As previously noted, I will return later in these Reasons to the sufficiency of the evidence regarding the manner in which CRA gave the respondents notice of the Requests.

de preuve qui incombe au ministre. En clair, j'estime que la preuve est faible, non seulement parce que les confirmations d'envoi par courrier recommandé n'étaient pas toujours jointes aux affidavits de M. Bowe, contrairement à ce que requiert le paragraphe 244(5) de la Loi, mais aussi parce que M. Bowe n'a pas participé directement au processus d'envoi et qu'il n'a pas donné de détails sur le processus suivi par l'ARC à cet égard. J'ai expliqué plus tôt que l'absence de connaissance directe de M. Bowe pourrait influencer sur le poids à accorder à certains aspects de son témoignage, surtout dans le contexte d'une preuve contradictoire convaincante ou d'une contestation utile de son témoignage par le biais du contre-interrogatoire. Or, en ce qui concerne la question de la signification, il n'y a eu aucune preuve contradictoire ou contestation utile du témoignage de M. Bowe. Par conséquent, malgré ses lacunes, ce témoignage suffit pour que le ministre s'acquitte du fardeau qui lui incombe.

[147] Cette conclusion s'applique à toutes les demandes péremptoires en cause dans les six demandes d'ordonnance. La preuve n'est pas la même pour l'ensemble des demandes d'ordonnance et des demandes péremptoires. Par exemple, j'ai déjà mentionné que, pour certaines demandes péremptoires, la preuve par affidavit de M. Bowe est quelque peu renforcée par la confirmation de livraison qui y est jointe ou dont M. Bowe fait mention. De plus, en ce qui concerne chacune des demandes péremptoires, le défendeur concerné a présenté une demande de contrôle judiciaire dans le délai de 30 jours prescrit. Cela ne permet pas de prouver la date précise de l'envoi ou de la réception de la demande péremptoire, mais l'introduction d'une demande de contrôle judiciaire laisse croire que le ministre a bel et bien fait signifier au défendeur, par avis, la demande péremptoire en cause. Toutefois, j'estime que, même sans ces éléments de preuve, et faute d'une preuve contradictoire présentée par les défendeurs, les affidavits attestant que l'ARC a fait signifier les demandes péremptoires par courrier recommandé permettent au ministre de s'acquitter de son fardeau.

[148] Comme je l'ai mentionné, je reviendrai plus loin dans les présents motifs sur le caractère suffisant de la preuve visant à démontrer comment l'ARC a avisé les défendeurs des requêtes.

F. *Whether the Demands provided a reasonable time for compliance*

[149] The respondents take the position that the Minister has the burden to establish that the time period specified for the recipient's compliance in a Requirement is reasonable. In relation to the Requirements in the applications, the respondents argue that the Minister has not met this burden and that the specified time periods were not reasonable.

[150] The issue surrounding reasonable notice results from the language of subsection 231.2(1), which requires the recipient of notice under that section to provide the specified information or documentation "within such reasonable time as is stipulated in the notice".

[151] The respondents reference *R. v. MacDonald*, 2005 BCPC 398 (CanLII), 2005 D.T.C. 5652 (*MacDonald*), in which the British Columbia Provincial Court addressed a prosecution under subsection 238(1) of the Act for failing to provide information required under section 231.2. Among his defences, the defendant argued that the 30-day period afforded by the section 231.2 requirement was not a reasonable timeframe within which to provide the volume of documents demanded. The Court concluded that the Crown had the onus to show that the time period was reasonable, which would depend on the relevant circumstances, including the nature, volume and custodial status of the documents or information demanded (at paragraph 31). Absent any evidence from the Crown that 30 days was reasonable, and based on an objective review of the nature and volume of documents demanded, the Court found that the time was not reasonable and acquitted the defendant (at paragraphs 34 and 36).

[152] However, I agree with the Minister's submission that *MacDonald* is no longer good law, as it was overruled by the British Columbia Court of Appeal in *R. v. Sedhu*, 2015 BCCA 92, 2015 D.T.C. 5038 (*Sedhu*). The Court of Appeal (at paragraph 21) noted the reasoning in

F. *Les demandes formelles accordaient-elles un délai raisonnable pour s'y conformer?*

[149] Les défendeurs soutiennent que le ministre a le fardeau d'établir que le délai accordé au destinataire d'une demande péremptoire pour qu'il s'y conforme était raisonnable. S'agissant des demandes péremptoires visées par les demandes d'ordonnance, les défendeurs soutiennent que le ministre ne s'est pas acquitté de ce fardeau et que les délais prévus n'étaient pas raisonnables.

[150] La question de l'avis raisonnable découle du libellé du paragraphe 231.2(1), qui exige que le destinataire de l'avis prévu dans cette disposition fournisse les renseignements ou les documents demandés « dans le délai raisonnable que précise l'avis ».

[151] Les défendeurs renvoient à l'affaire *R. v. MacDonald*, 2005 BCPC 398 (CanLII) (*MacDonald*), dans laquelle la Cour provinciale de la Colombie-Britannique était appelée à se prononcer sur une poursuite intentée au titre du paragraphe 238(1) de la Loi parce que le défendeur avait omis de produire les renseignements exigés en vertu de l'article 231.2. Le défendeur avait notamment fait valoir que le délai de 30 jours que lui accordait la demande péremptoire faite au titre de l'article 231.2 n'était pas un délai raisonnable compte tenu de la quantité de documents exigés. La cour a conclu qu'il incombait à la Couronne de démontrer que le délai était raisonnable, laquelle raisonnable dépendait des circonstances pertinentes, notamment de la nature des documents ou des renseignements demandés, de leur nombre, et de la ou des personnes qui en avaient la possession (au paragraphe 31). Faute de preuve par la Couronne que la période de 30 jours était raisonnable, et se fondant sur un examen objectif de la nature et de la quantité de documents exigés, la cour a conclu que le délai n'était pas raisonnable et elle a acquitté le défendeur (aux paragraphes 34 et 36).

[152] Toutefois, je souscris à l'argument du ministre selon lequel la décision *MacDonald* ne reflète plus l'état actuel du droit, car elle a été infirmée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *R. v. Sedhu*, 2015 BCCA 92 (*Sedhu*). La Cour d'appel (au paragraphe 21)

*MacDonald* that the reasonableness of the time stipulated for compliance was an element of the *actus reus* of the offence but rejected that analysis and the position that the Crown bore the burden of proof on that issue (at paragraphs 36–37).

[153] I note that the respondents also rely on *Sedhu*, but in support of a proposition that, if the time for compliance stipulated in a Requirement is not objectively reasonable, a taxpayer is under no obligation to even attempt to comply. I find this proposition troubling, particularly when considered in the context of the respondents' position on the burden of proof and the time frames in the present applications. The respondents argue that time periods such as 30 days were unreasonable. However, they are asserting those arguments years after the Requirements were served. They submit that, when serving a Requirement, the Minister is to perform an assessment of the time required for compliance and provide the recipient with an objectively reasonable period to reply, based on the volume and details of the demand and circumstances then known to the Minister. I take no issue with that particular interpretation, which is consistent with the conclusions in *Sedhu* (at paragraph 33). However, it would follow from the respondents' broader position that, even in the absence of any affidavit evidence from the respondents explaining why a number of days or weeks afforded for compliance was unreasonable, the Minister may be unable to compel compliance even years after the Requirement was served.

[154] I do not read *Sedhu* to support that position. Like *MacDonald*, that authority addressed a prosecution for failure to comply with demands under section 231.2 of the Act and the comparable provision of the ETA. The respondents rely on the emphasized language in the following passage, in which *Sedhu* explained defences that may be available in responding to a prosecution (at paragraph 28):

a souligné que, selon la décision *MacDonald*, le caractère raisonnable du délai prévu pour se conformer à une demande était un élément de l'*actus reus* de l'infraction, mais elle a rejeté cette idée et celle selon laquelle la Couronne avait le fardeau de la preuve sur cette question (aux paragraphes 36–37).

[153] Je remarque que les défendeurs invoquent également l'arrêt *Sedhu*, mais pour appuyer la proposition selon laquelle, si le délai prévu dans une demande péremptoire n'est pas objectivement raisonnable, le contribuable n'est même pas tenu de tenter de s'y conformer. À mon avis, cette proposition est troublante, surtout lorsqu'on l'examine dans le contexte de la position des défendeurs sur le fardeau de la preuve et les délais prescrits en l'espèce. Les défendeurs soutiennent que les délais de 30 jours étaient déraisonnables. Toutefois, ils invoquent cet argument des années après avoir reçu signification des demandes péremptoires. Ils soutiennent que, lorsqu'il signifie une demande péremptoire, le ministre doit évaluer le temps nécessaire pour s'y conformer et accorder au destinataire un délai objectivement raisonnable pour y répondre, compte tenu de l'ampleur et du contenu de la demande, ainsi que des circonstances dont le ministre a alors connaissance. Je ne conteste pas cette interprétation, qui est conforme aux conclusions de l'arrêt *Sedhu* (au paragraphe 33). Toutefois, il s'ensuit de cette position générale des défendeurs que, même si ces derniers ne présentaient aucune preuve par affidavit expliquant pourquoi le nombre de jours ou de semaines accordé pour se conformer aux demandes péremptoires était déraisonnable, le ministre pourrait ne pas pouvoir les contraindre à s'y conformer même des années après leur avoir fait signifier.

[154] Je ne pense pas que l'arrêt *Sedhu* appuie cette position. Tout comme la décision *MacDonald*, cet arrêt porte sur une poursuite pour défaut de se conformer à des demandes péremptoires envoyées en vertu de l'article 231.2 de la Loi et de la disposition analogue de la LTA. Les défendeurs s'appuient sur le passage souligné de l'extrait suivant tiré de l'arrêt *Sedhu*, où la Cour d'appel explique ce que les défendeurs peuvent opposer en défense en réponse à une poursuite (au paragraphe 28) :

Second, because of the way they are worded, s. 231.2(1) of the *ITA* [*Income Tax Act*] and s. 289(1) of the *ETA* may be read as affording a defence to those who can establish that the time stipulated for compliance is not objectively reasonable (considering, for example, the questions posed by Stromberg-Stein P.C.J. in *Tait*) regardless of whether or not they have used their best efforts to comply with the demand. In the absence of the reference to “reasonable time” in the statutes defendants would, of course, be able to avail themselves of a due diligence defence but would have to adduce evidence of diligence. [Respondents’ emphasis.]

[155] This language must be read in the context of additional analysis in the decision (at paragraphs 33 and 36–37):

In their grammatical and ordinary sense, the words used in these statutes suggest that the Minister is directed by Parliament, when making a demand, to stipulate a reasonable time for compliance. The offence, as described by the statute, is not failure to comply with a demand within a reasonable time (although that was the case in relation to one of the notices considered in *Richardson* where the Minister did not stipulate a date for compliance), but, rather, failure to comply with the demand. It does not state the individual must comply with a notice that contains a reasonable time to comply, but rather within the time specified in the notice. It does not express that the individual has an entitlement to a reasonable time to respond to the notice.

...

Nor, in my view, was it Parliament’s intention to require the Crown to establish objective reasonableness of the demand as an element of the *actus reus*. The scheme is consistent with a requirement that the Minister consider an objectively reasonable time for compliance on the basis of information in the hands of the Minister when the notice is served. In my view, it cannot have been the intention of Parliament to require evidence of the manner in which that period was determined or proof beyond a reasonable doubt that the time specified was reasonable at the time of the issuance of the notice in every case. The intention to do so might have been signaled by reference to “reasonableness”

[TRANSDUCTION]

Deuxièmement, à cause de la façon dont ils sont libellés, le paragraphe 231.2(1) de la LIR [*Loi de l’impôt sur le revenu*] et le paragraphe 289(1) de la LTA peuvent être interprétés comme accordant un moyen de défense à ceux qui peuvent établir que le délai prévu pour se conformer à une demande péremptoire n’est pas objectivement raisonnable (compte tenu, par exemple, des questions posées par le juge Stromberg-Stein de la Cour provinciale dans l’affaire *Tait*) qu’ils aient fait ou non de leur mieux pour s’y conformer. S’il n’était pas fait mention d’un « délai raisonnable » dans les lois, les défendeurs pourraient bien sûr se prévaloir de la défense de diligence raisonnable, mais ils devraient produire une preuve de diligence. [Souligné par les défendeurs.]

[155] Ces mots doivent être lus à la lumière d’une autre analyse contenue dans la décision (aux paragraphes 33, 36–37) :

[TRANSDUCTION]

Dans leur sens grammatical et ordinaire, les mots employés dans ces lois permettent de conclure que le législateur oblige le ministre, lorsqu’il fait une demande formelle, à prévoir un délai raisonnable pour s’y conformer. L’infraction que décrit la loi n’est pas celle de ne pas avoir obtempéré à une demande formelle dans un délai raisonnable (même si c’était le cas relativement à l’un des avis examinés dans l’affaire *Richardson*, dans lequel le ministre n’avait précisé aucun délai pour s’y conformer), mais plutôt celle de ne pas avoir obtempéré à la demande formelle. La loi ne dit pas que la personne doit se conformer à l’avis qui prévoit un délai raisonnable pour ce faire, mais plutôt qu’elle doit se conformer dans le délai précisé dans l’avis. Elle ne dit pas que la personne a droit à un délai raisonnable pour répondre à l’avis.

[...]

À mon avis, le législateur n’avait pas non plus l’intention d’obliger la Couronne à établir le caractère raisonnable objectif de la demande formelle comme élément de l’*actus reus*. Il est dans l’esprit de la loi que le ministre ait prévu un délai objectivement raisonnable eu égard aux renseignements dont il disposait au moment de faire signifier l’avis. Selon moi, le législateur ne peut avoir eu l’intention d’exiger, dans chaque cas, une preuve de la façon dont ce délai a été déterminé, ou encore une preuve établissant hors de tout doute raisonnable que le délai imparti était raisonnable au moment où l’avis a été envoyé. Sinon, il aurait exprimé cette intention en employant le terme

in the sections of the Acts creating the offences, or by specific reference in the Acts to factors for consideration when assessing the reasonableness of the timeline imposed, such as the factors enumerated for determining reasonableness under ss. 25.1 and 34 of the *Criminal Code*.

For those reasons, I agree with the conclusion reached by the summary conviction appeal judge that convictions under s. 231.2(1) of the *ITA* and s. 289 of the *ETA* must rest upon proof beyond a reasonable doubt of identity, jurisdiction, service of the notice, and failure to comply with the notice. Once those are established on the evidence, an accused person must have an opportunity to demonstrate due diligence; that the time provided to comply with the requirement was unreasonable; or that the demand was not made for purposes related to the administration or enforcement of the *Act*.

[156] In my view, it is clear from these passages that, if the respondents wish to assert that the time afforded for compliance with the Requirements was either objectively or subjectively unreasonable, they bear the burden of proof on that issue.

[157] In support of their position that the deadlines afforded for compliance with the Requirements in the various applications were unreasonable, the respondents rely in part on Mr. Bowe's inability to explain in cross-examination the factors that were used to establish these deadlines. As the burden of proof on this issue resides with the respondents, I do not find this argument compelling.

[158] More significantly, none of the respondents has provided any evidence to support their position. They rely on the nature of the information and documentation sought in the various Requirements, inferences that could be drawn as to the overall volume of material involved, as well as the fact that, in some cases, multiple Requirements are engaged during the same time frame. Against that backdrop, the respondents refer the Court to authorities that identify particular time periods for the production of particular sets of information and documentation (see, e.g., *Lee*, revg *Canada (National Revenue) v. Lee*, 2015 FC 634, 481 F.T.R. 71; *Canada (National Revenue) v. 2276230 Ontario Inc.*, 2021 FC 242; *R. v. Tait*, [1992] B.C.J. No. 2693 (QL) (Prov. Ct.).

« caractère raisonnable » dans les dispositions créant les infractions ou en mentionnant expressément dans les Lois les facteurs à prendre en considération dans l'évaluation du caractère raisonnable du délai imposé, comme ceux énumérés aux articles 25.1 et 34 du *Code criminel*.

Pour ces motifs, je souscris à la conclusion tirée par le juge d'appel des poursuites sommaires, soit que les déclarations de culpabilité fondées sur le paragraphe 231.2(1) de la LIR et l'article 289 de la LTA doivent reposer sur une preuve hors de tout doute raisonnable établissant l'identité de la personne, la compétence, la signification de l'avis et le non-respect de l'avis. Une fois ces éléments établis par la preuve, l'accusé doit avoir la possibilité de faire preuve d'une diligence raisonnable, de démontrer que le délai imparti était déraisonnable ou que la demande n'a pas été faite pour des fins liées à l'application ou à l'exécution de la loi.

[156] À mon avis, ces passages montrent clairement que, si les défendeurs veulent faire valoir que le délai accordé pour se conformer aux demandes péremptoires était objectivement ou subjectivement déraisonnable, c'est à eux qu'il incombe de le prouver.

[157] À l'appui de leur position selon laquelle les délais impartis pour se conformer aux demandes péremptoires visées par les diverses demandes d'ordonnance étaient déraisonnables, les défendeurs invoquent entre autres le fait que M. Bowe n'a pas pu expliquer en contre-interrogatoire les facteurs ayant servi à établir ces délais. Puisque c'est aux défendeurs qu'incombe le fardeau de la preuve à cet égard, j'estime que cet argument n'est pas convaincant.

[158] Qui plus est, aucun des défendeurs n'a présenté de preuve pour étayer sa position. Les défendeurs se fondent sur la nature des renseignements et des documents demandés dans les diverses demandes péremptoires, sur les inférences qui pourraient être tirées quant à la quantité de documents et renseignements en cause, ainsi que sur le fait que, dans certains cas, plusieurs demandes péremptoires visent la même période. Ce contexte étant défini, les défendeurs attirent l'attention de la Cour sur des décisions qui établissent un délai précis pour la production de certains renseignements et documents (voir, p. ex., *Lee*, infirmant *Canada (Revenu national) c. Lee*, 2015 CF 634; *Canada (Revenu national) c. 2276230 Ontario Inc.*, 2021 CF 242; *R. v. Tait*, [1992] B.C.J. n° 2693 (QL) (C. prov.)).

[159] I find little value in the respondents' reference to these authorities, which are necessarily fact-specific and, for the most part, do not actually speak to the issue currently before the Court. I do not disagree with the respondents' submission that many of the Requirements, on their face, appear to seek large volumes of documentation and information. However, the Court does not have a sufficient evidentiary foundation to understand with any precision how much material is sought or, more importantly, how challenging or time-consuming the assembly of that material would be. It may be that the task would be a very significant one or, as the Minister's counsel submits hypothetically, it may be that the information exists or has already been assembled on one USB drive. The point is that the answers to these questions are available to the respondents, but they have adduced no evidence on this issue. As they bear the burden of proof on the issue, I find no basis to conclude that the time periods specified in any of the Requirements are unreasonable.

[160] Subsection 231.2(1), the statutory provision on which the respondents' argument is based, applies expressly only to Requirements. However, to the extent the respondents similarly argue that the time periods afforded for responding to Requests was unreasonable, the above analysis and finding again apply.

*G. Whether the Demands relate to one or more unnamed persons, requiring the Minister to seek prior judicial authorization under subsection 231.2(3) of the Act*

[161] The Minister's power to issue a Requirement under subsection 231.2(1) is subject to subsection (2). Subsections (2) and (3), which relate to "unnamed persons," provide as follows:

**Unnamed persons**

**231.2 ....**

(2) The Minister shall not impose on any person (in this section referred to as a "third party") a requirement

[159] Je ne vois guère en quoi ces décisions sont utiles, puisqu'elles reposent nécessairement sur des faits qui leur sont propres et que la plupart d'entre elles ne portent pas vraiment sur la question dont la Cour est actuellement saisie. Je ne suis pas en désaccord avec l'observation des défendeurs selon que plusieurs des demandes péremptoires semblent à première vue viser une grande quantité de documents et de renseignements. Toutefois, la preuve ne permet pas à la Cour d'avoir une idée précise de la quantité de documents et de renseignements demandés ou, plus important encore, de comprendre ce que réunir ces documents et renseignements représente en termes de difficulté ou de temps. Il se peut que la tâche soit très importante ou, comme le soutient hypothétiquement l'avocate du ministre, que les renseignements se trouvent déjà sur une clé USB. Le fait est que les défendeurs ont les réponses à ces questions, mais n'ont produit aucune preuve à ce sujet. Comme c'est à eux qu'incombe le fardeau de la preuve sur cette question, je ne vois aucune raison de conclure que les délais précisés dans les demandes péremptoires sont déraisonnables.

[160] Le paragraphe 231.2(1), la disposition sur laquelle repose l'argument des défendeurs, s'applique expressément et exclusivement aux demandes péremptoires. Or, dans la mesure où les défendeurs soutiennent encore là que les délais accordés pour répondre à ces demandes étaient déraisonnables, l'analyse et la conclusion qui précèdent s'appliquent encore une fois.

*G. Les demandes formelles concernent-elles une ou plusieurs personnes non désignées nommément, ce qui obligerait le ministre à demander au préalable une autorisation judiciaire au titre du paragraphe 231.2(3) de la Loi?*

[161] Le pouvoir de faire une demande péremptoire que confère au ministre le paragraphe 231.2(1) est assujéti au paragraphe (2). Les paragraphes (2) et (3), qui concernent les « personnes non désignées nommément », sont rédigés ainsi :

**Personnes non désignées nommément**

**231.2 [...]**

(2) Le ministre ne peut exiger de quiconque — appelé « tiers » au présent article — la fourniture de renseignements

under subsection 231.2(1) to provide information or any document relating to one or more unnamed persons unless the Minister first obtains the authorization of a judge under subsection 231.2(3).

#### Judicial authorization

(3) A judge of the Federal Court may, on application by the Minister and subject to any conditions that the judge considers appropriate, authorize the Minister to impose on a third party a requirement under subsection (1) relating to an unnamed person or more than one unnamed person (in this section referred to as the “group”) if the judge is satisfied by information on oath that

(a) the person or group is ascertainable; and

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

(c) and (d) [Repealed, 1996, c. 21, s. 58(1)]

[162] As set out therein, when the unnamed persons provisions are engaged, the Minister must, before issuing a Requirement under subsection 231.2(1), apply for judicial authorization from the Federal Court under subsection 231.2(3), which prescribes the test to be employed by the Court when considering such an application.

[163] The respondents argue that there are Requirements in certain of the applications that engage the unnamed persons provisions. As the Minister has not sought judicial authorization under subsection 231.2(3) in relation to these Requirements, the respondents submit that they are invalid. The merits of this argument can be assessed only by considering it in the context of each individual Requirement where it is raised. However, at a higher level it is useful to set out at this juncture some general jurisprudential guidance that will inform this analysis.

[164] As noted in the respondents’ written submissions in T-259-19 (Paul Ghermezian) and T-262-19 (Joshua Ghermezian), this Court in *Ghermezian* reviewed principles applicable to the unnamed persons provisions, including by way of background (at paragraph 31) the following

ou production de documents prévue au paragraphe (1) concernant une ou plusieurs personnes non désignées nommément, sans y être au préalable autorisé par un juge en vertu du paragraphe (3).

#### Autorisation judiciaire

(3) Sur requête du ministre, un juge de la Cour fédérale peut, aux conditions qu’il estime indiquées, autoriser le ministre à exiger d’un tiers la fourniture de renseignements ou la production de documents prévues au paragraphe (1) concernant une personne non désignée nommément ou plus d’une personne non désignée nommément — appelée « groupe » au présent article —, s’il est convaincu, sur dénonciation sous serment, de ce qui suit :

a) cette personne ou ce groupe est identifiable;

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

c) et d) [Abrogés, 1996, ch. 21, art. 58(1)]

[162] Donc, lorsque les dispositions relatives aux personnes non désignées nommément entrent en jeu, le ministre doit, avant de faire une demande péremptoire au titre du paragraphe 231.2(1), demander l’autorisation de la Cour fédérale conformément au paragraphe 231.2(3), qui prescrit le critère que celle-ci doit appliquer lorsqu’elle examine une telle demande.

[163] Les défendeurs soutiennent que certaines demandes d’ordonnance concernent des demandes péremptoires auxquelles s’appliquent les dispositions relatives aux personnes non désignées nommément. Ils font valoir que le ministre n’a pas demandé l’autorisation judiciaire requise par le paragraphe 231.2(3) en ce qui concerne ces demandes péremptoires, si bien qu’elles sont invalides. Le bien-fondé de cet argument ne peut être évalué qu’en fonction de la demande péremptoire à l’égard de laquelle il est soulevé. Toutefois, et avant toute chose, il est utile de rappeler à ce stade-ci certaines règles jurisprudentielles générales qui orienteront cette analyse.

[164] Comme les défendeurs l’ont souligné dans les observations écrites qu’ils ont déposées dans les dossiers T-259-19 (Paul Ghermezian) et T-262-19 (Joshua Ghermezian), la Cour a examiné, dans la décision *Ghermezian*, les principes applicables aux dispositions

explanation by Justice Roy in *Canada (National Revenue) v. Hydro-Québec*, 2018 FC 622, [2019] 4 C.T.C. 31, [2018] 4 F.C.R. D-11 (*Hydro-Québec*) of the purpose of the unnamed persons provisions (at paragraph 68):

It is obvious upon examination of the context in which subsections 231.2 (2) and (3) are found that Parliament wanted to limit the scope of the Minister's powers, extensive as they are. The purpose of the provision is to limit the scope of requests for information that can be issued. Thus, the fear of abuse that could be generated by the case law of *Canadian Bank of Commerce, Richardson, McKinlay and Jarvis* is seen in the obligation of judicial intervention in the case where the targeted individuals cannot be identified by name. Parliament wants to protect unnamed persons *ex ante*, so as to avoid undue invasions and not to remedy them later. The protection that Parliament wants to grant is based on a request made to administer or enforce the Act, which case law had interpreted as requiring a genuine and serious inquiry in the case of previously identified individuals, but especially, in the case of people who cannot even be named, that they be identifiable and that we want to verify whether this unnamed but identifiable person has respected duties and obligations outlined in the ITA. It is clear that Parliament is seeking a certain specificity if a request related to people who are unnamed may be targets. In this case, we are searching in vain for a criterion connected to the ITA that would turn the group into an ascertainable group for the purpose of administering or enforcing the Act and for which it would be permissible to seek information to thereupon verify compliance with the Act.

[165] After canvassing the leading authorities in *Canada (Customs and Revenue Agency) v. Artistic Ideas Inc.*, 2005 FCA 68, [2005] 2 C.T.C. 25, [2006] 2 F.C.R. D-15 (*Artistic Ideas*) and *Redeemer*; this Court in *Ghermezian* concluded as follows as to the effect of those authorities (at paragraph 39):

The effect of *Artistic Ideas* was to clarify that the unnamed persons provisions are not engaged if the Minister serves a requirement seeking to identify unnamed persons who are not themselves being investigated as to their compliance with the ITA. Although not relying on *Artistic Ideas*, the Supreme Court subsequently confirmed this interpretation in *Redeemer* (see Chief Justice McLachlin

relatives aux personnes non désignées nommément et elle a cité, pour situer le contexte (au paragraphe 31), l'explication suivante donnée par le juge Roy dans la décision *Canada (Revenu national) c. Hydro-Québec*, 2018 CF 622, [2018] 4 R.C.F. F-15 (*Hydro-Québec*) quant à l'objet de ces dispositions (au paragraphe 68) :

C'est l'évidence même à l'examen du contexte où se situent les paragraphes 231.2 (2) et (3) que le législateur a voulu limiter la portée des pouvoirs par ailleurs très vastes de la ministre. L'objet de la disposition est de limiter la portée des demandes de renseignements qui peuvent être faites. Ainsi, la crainte d'abus qui aurait généré la jurisprudence de *Canadian Bank of Commerce, Richardson, McKinlay et Jarvis* se manifeste dans l'obligation de l'intervention judiciaire dans le cas où on ne peut identifier nommément les cibles. Le législateur veut protéger les personnes non désignées nommément *ex ante*, pour ainsi éviter les invasions indues et non pas d'y remédier par la suite. La protection que le législateur veut conférer est tributaire d'une demande faite pour l'application ou l'exécution de la loi, ce que la jurisprudence avait interprété comme requérant une enquête véritable et sérieuse dans le cas de personnes déterminées de jadis, mais surtout, dans le cas de personnes qui ne peuvent même pas être nommées, qu'elles soient identifiables et que l'on veuille vérifier si cette personne non identifiée mais identifiable a respecté devoirs et obligations prévus par la LIR. On le voit bien, le législateur recherche une certaine précision si une demande relative à des personnes qui ne sont pas identifiées nommément peuvent être des cibles. Dans notre cas, on recherche en vain un critère de rattachement à la LIR qui ferait du groupe un groupe identifiable aux fins de l'application ou de l'exécution de la loi et au sujet duquel groupe il serait loisible de rechercher des informations pour vérifier dès lors le respect de la loi.

[165] Toujours dans la décision *Ghermezian*, la Cour a examiné les arrêts de principe *Canada (Agence des Douanes et du Revenu) c. Artistic Ideas Inc.*, 2005 CAF 68, [2006] 2 R.C.F. F-15 (*Artistic Ideas*) et *Redeemer*, et elle a conclu ce qui suit au sujet de leur incidence (au paragraphe 39) :

L'arrêt *Artistic Ideas* a eu pour effet de préciser que les dispositions relatives aux personnes non désignées nommément ne s'appliquent pas si le ministre signifie une demande visant à obtenir l'identité de personnes non désignées nommément qui ne font pas elles-mêmes l'objet d'une enquête visant à vérifier si elles se conforment à la LIR. Bien qu'elle ne se soit pas fondée sur l'arrêt *Artistic Ideas*, la

and Justice LeBel for the majority at para 22 and Justice Rothstein in dissent, although not on this issue, at para 48).

[166] The Minister also emphasizes the explanation in *Redeemer* that judicial authorization is not required where the requested information is needed to verify compliance of the taxpayer being audited, regardless of whether the information obtained in the audit would include information about unnamed persons and potentially lead to investigation of those persons (at paragraph 22):

The s. 231.2(2) requirement should not apply to situations in which the requested information is required in order to verify the compliance of the taxpayer being audited. Regardless of whether or not there is a possibility or a probability that the audit will lead to the investigation of other unnamed taxpayers, the CRA should be able to obtain information it would otherwise have the ability to see in the course of an audit. ...

[167] The respondents draw the Court's attention to the recent decision in *Zeifmans LLP v. Canada (National Revenue)*, 2021 FC 363 (*Zeifmans*), in which Justice Walker addressed an application for judicial review by an accounting firm, challenging a Requirement that sought information related to clients of the firm, including two of the respondents in the present applications, Marc Vaturi and Nader Ghermezian. In that case, the information sheets underlying the Requirement referred to CRA wishing to verify whether unnamed offshore entities were managed and controlled from Canada by the taxpayers under audit. Based thereon, the applicants argued that, because CRA intended to use information obtained via the Requirement to determine whether unnamed persons were subject to taxation, judicial authorization was required.

[168] *Zeifmans* adopted (at paragraphs 42 and 44) the principles canvassed above from *Artistic Ideas* and *Redeemer*. Justice Walker concluded that the applicant had not established that CRA was engaged in an

Cour suprême du Canada a subséquemment confirmé cette interprétation dans l'arrêt *Redeemer* (voir les motifs de la majorité exprimés par la juge en chef McLachlin et le juge LeBel au para 22 et les motifs du juge Rothstein, qui était dissident, mais non sur ce point, au para 48).

[166] Le ministre insiste également sur l'explication de l'arrêt *Redeemer* selon laquelle il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation d'un juge lorsque les renseignements demandés sont nécessaires pour vérifier que le contribuable visé par la vérification se conforme à la Loi, peu importe que la vérification permette d'obtenir des renseignements sur des personnes non désignées nommément et qu'elle puisse donner lieu à une enquête concernant ces personnes (au paragraphe 22) :

La restriction énoncée au par. 231.2(2) ne devrait pas s'appliquer aux situations où les renseignements demandés sont nécessaires pour vérifier que le contribuable visé par la vérification se conforme à la Loi. Qu'il existe ou non une possibilité ou une probabilité que la vérification donne lieu à une enquête concernant d'autres contribuables non désignés nommément, l'ARC devrait pouvoir obtenir les renseignements dont elle pourrait autrement prendre connaissance dans le cadre d'une vérification [...]

[167] Les défendeurs attirent l'attention de la Cour sur la récente décision *Zeifmans LLP c. Canada (Revenu national)*, 2021 CF 363 (*Zeifmans*), dans laquelle la juge Walker devait statuer sur une demande de contrôle judiciaire présentée par un cabinet comptable qui contestait une demande péremptoire de renseignements faite à des clients, dont deux des défendeurs dans les présentes demandes d'ordonnance, Marc Vaturi et Nader Ghermezian. Dans cette affaire, les fiches de renseignements pertinentes indiquaient que l'ARC souhaitait vérifier si des entités étrangères non désignées nommément étaient exploitées et contrôlées à partir du Canada par les contribuables faisant l'objet de la vérification. Cela étant, les demandeurs ont fait valoir que, puisque l'ARC avait l'intention de se servir des renseignements obtenus au moyen de la demande péremptoire pour décider si les personnes non désignées nommément étaient assujetties à l'impôt, elle devait demander l'autorisation de la Cour.

[168] Dans la décision *Zeifmans*, la Cour a adopté (aux paragraphes 42, 44) les principes établis dans les arrêts *Artistic Ideas* et *Redeemer* que j'ai examinés ci-dessus. La juge Walker a conclu que la demanderesse n'avait pas

investigation of the unnamed persons' compliance with the Act and, applying the principles from *Artistic Ideas* and *Redeemer*, held that the possibility that one or more unnamed persons may be subject to audit in the future was not sufficient to require judicial authorization for the Requirement (at paragraph 59).

[169] I will apply these principles when considering the respondents' unnamed persons arguments, in relation to specific Requirements, later in these Reasons.

H. *Whether the Demands raise ambiguity as to whether their recipient is the same as the respondent*

[170] The respondents invoke a principle they refer to as the "same person principle", identified in relevant jurisprudence as providing that the Minister can obtain a compliance order against a person under section 231.7, in relation to an unsatisfied Demand under [section] 231.1 or 231.2, only if it was the same person who was required to comply with the Demand. Justice Boswell explained and applied this principle in *Canada (National Revenue) v. Lin*, 2019 FC 646 (*Lin*), at paragraph 32, and found as a result that the Minister was not entitled to a compliance order:

The Court must be satisfied that the person against whom a compliance order is sought is one who was required under section 231.1 or 231.2 to provide the access, assistance, information or document sought by the Minister. Because it is not at all clear whether the Letter was directed to the Respondents individually or their connected entities, the first requirement of section 231.7 (as noted above) for obtaining a compliance order has not been satisfied by the Minister (*Chamandy* at para 30, and *Canada (Minister of National Revenue) v SML Operations (Canada) Ltd*, 2003 FC 868 at para 16).

[171] As identified in this passage, this principle has also been applied in *Chamandy* and *SML Operations*, both cases in which the Court concluded that it was not clear whether the relevant Demand was directed to a corporation or its director. As is evident from the Court's analysis in

établi que l'ARC enquêtait sur la conformité des agissements de personnes non désignées nommément et, après avoir appliqué les principes énoncés dans les arrêts *Artistic Ideas* et *Redeemer*, elle a conclu que la possibilité qu'une ou plusieurs des personnes non désignées nommément puissent un jour faire l'objet d'une vérification n'était pas suffisante pour exiger que la demande péremptoire soit autorisée par la Cour (au paragraphe 59).

[169] J'appliquerai ces principes lorsque j'examinerai les arguments avancés par les défendeurs au sujet des personnes non désignées nommément dans certaines demandes péremptoires, plus loin dans les présents motifs.

H. *Les demandes formelles soulèvent-elles une ambiguïté quant à savoir si leur destinataire est bien le défendeur?*

[170] Les défendeurs invoquent un principe qu'ils appellent le [TRADUCTION] « principe de la même personne », tiré de la jurisprudence applicable, qui permettrait au ministre d'obtenir en vertu de l'article 231.7 une ordonnance enjoignant à une personne d'obtempérer à une demande formelle faite au titre de l'article 231.1 ou de l'article 231.2, mais seulement si cette personne est la même que celle qui était tenue de se conformer à cette demande. Le juge Boswell a expliqué et appliqué ce principe dans la décision *Canada (Revenu national) c. Lin*, 2019 CF 646 (*Lin*), au paragraphe 32, et a conclu qu'il ne pouvait accorder au ministre l'ordonnance sollicitée :

La Cour doit être convaincue que la personne contre qui l'ordonnance est demandée était tenue par les articles 231.1 ou 231.2 de fournir l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents que le ministre cherche à obtenir. Comme il n'est pas évident de savoir si la lettre était adressée aux défendeurs individuellement ou aux entités qui leur sont liées, le ministre n'a pas satisfait à la première condition prévue à l'article 231.7 (précité) pour obtenir une ordonnance (*Chamandy*, au paragraphe 30, et *Canada (Ministre du Revenu national) c SML Operations (Canada) Ltd*, 2003 CF 868, au paragraphe 16).

[171] Tel que mentionné dans cet extrait, ce principe a également été appliqué dans les décisions *Chamandy* et *SML Operations*, dans lesquelles la Cour a conclu qu'il était difficile de savoir si la demande formelle en cause était adressée à une société ou à son administrateur. Il

*Chamandy*, which applied *SML Operations*, the uncertainty in both cases surrounded whether the Demand was directed to an individual in his personal capacity or as a representative of the corporation, i.e., whether the recipient of the Demand was actually the individual or the corporation.

[172] This principle flows from the statutory conditions that must be met to obtain a compliance order under section 231.7. As explained earlier in these Reasons, the Court must be satisfied that the person against whom the order is sought was required under sections 231.1 or 231.2 of the Act to provide the access, assistance, information or documents sought by the Minister (see *Lee*, at paragraph 6). It follows that the respondent to the Minister's application for a compliance order must be the same person to whom the relevant Demand was directed.

[173] In applications now before the Court, not including T-258-19 (involving the corporate respondent, Gherfam), the respondents argue that certain of the Demands offend this principle because, in the respondents' submission, it was not the individual respondents, but rather a trust or corporation, to whom certain Demands were directed.

[174] As is evident from the recent decision in *Canada (National Revenue) v. Friedman*, 2019 FC 1583 (affirmed 2021 FCA 101 [cited above]), in which Justice Pamel declined to follow *Lin* notwithstanding very similar facts, the analysis required to consider this sort of argument is very fact-specific. I will therefore analyze this issue later in these Reasons in connection with individual Demands for which it is raised.

I. *Whether the Demands improperly sought the production of foreign-based information or documents within the meaning of section 231.6 of the Act*

[175] In relation to many Demands, the relevant respondent submits that the Demand improperly sought the production of foreign-based information or documents

ressort de l'analyse faite par la Cour dans la décision *Chamandy*, qui a appliqué la décision *SML Operations*, que dans les deux cas, l'incertitude tenait au fait qu'on ne savait pas si la demande formelle était adressée à la personne concernée en sa qualité personnelle ou en sa qualité de représentant de la société, c'est-à-dire si le véritable destinataire de la demande formelle était la personne ou la société.

[172] Ce principe découle des conditions auxquelles le ministre doit satisfaire pour pouvoir obtenir l'ordonnance prévue à l'article 231.7. J'ai déjà expliqué dans les présents motifs que la Cour doit être convaincue que la personne contre qui l'ordonnance est demandée est tenue par les articles 231.1 ou 231.2 de la Loi de fournir l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents que le ministre cherche à obtenir (voir *Lee*, au paragraphe 6). Il s'ensuit que le défendeur visé par la demande d'ordonnance du ministre doit être la même personne que celle à qui la demande formelle pertinente a été adressée.

[173] Dans les demandes d'ordonnance dont la Cour est saisie, à l'exclusion de la demande T-258-19 (concernant la société défenderesse Gherfam), les défendeurs soutiennent que certaines des demandes formelles contreviennent à ce principe parce qu'elles sont adressées non pas aux défendeurs personnellement, mais plutôt à une fiduciaire ou à une société.

[174] Il ressort de la récente décision *Canada (Revenu national) c. Friedman*, 2019 CF 1583 (confirmée par 2021 CAF 101 [précité]), dans laquelle le juge Pamel a refusé de suivre la décision *Lin* malgré des faits très similaires, que l'analyse que requiert ce type d'argument dépend en grande partie des faits de l'affaire. Je procéderai donc à cette analyse plus loin dans les présents motifs lorsqu'il sera question des demandes formelles à l'égard desquelles il est soulevé.

I. *Les demandes formelles visent-elles à obtenir indûment la production de renseignements ou de documents étrangers au sens de l'article 231.6 de la Loi?*

[175] Dans le cas de plusieurs des demandes formelles, le défendeur concerné fait valoir que la demande visait à obtenir indûment la production de renseignements ou

within the meaning of section 231.6 of the Act. The complete text of section 231.6 is set out in Appendix A. This Court addressed arguments surrounding section 231.6 in *Ghermezian* and provided the following general explanation of the operation of its provisions (at paragraphs 84–85):

These provisions relate to requirements to provide a “foreign-based information or document,” which s 231.6(1) defines as any information or document that is available or located outside Canada and that may be relevant to the administration or enforcement of the ITA, including the collection of the amount payable under the ITA by any person.

When the Minister serves a requirement under s 231.6, that section operates to afford the person served with certain protections. Under s 231.6(3), the requirement must afford the person no less than 90 days for the production of the information or document, provide a description of the information or document being sought, and set out the consequences of failing to comply. Under s 231.6(4), the person served has the right, within 90 days of service, to apply to the Court for a review of the requirement. Section 231.6(5) provides that the Court may then confirm the requirement, vary it as the judge considers appropriate in the circumstances, or set aside the requirement if the judge is satisfied that the requirement is unreasonable.

[176] The respondents argue that the Minister cannot compel the production of foreign-based information or documents, within the meaning of section 231.6, other than through section 231.6. They therefore take the position either that Demands that seek such material are invalid or that they must be read so as to exclude such material. The respondents urge the Court, if granting any compliance orders, to expressly exclude their application to foreign-based information and documents.

[177] The respondents rely significantly on *Ghermezian*, in which this Court was required to consider somewhat similar arguments by the applicants, surrounding whether the Requirements at issue in the relevant applications for judicial review were unreasonable, because they sought documents and information that were *prima facie* located or available outside Canada and therefore subject to section 231.6. In responding to those arguments,

de documents étrangers au sens de l’article 231.6 de la Loi. Le texte intégral de l’article 231.6 est reproduit à l’annexe A. Dans la décision *Ghermezian*, la Cour a examiné les arguments fondés sur l’article 231.6 et a donné l’explication générale suivante quant à l’application des dispositions de cet article (aux paragraphes 84–85) :

Ces dispositions concernent les demandes visant l’obtention de « renseignements ou documents étrangers », qui s’entendent, selon le paragraphe 231.6(1), de renseignements accessibles, ou de documents situés, à l’étranger qui peuvent être pris en compte pour l’application ou l’exécution de la LIR, y compris la perception d’un montant payable par une personne en vertu de la LIR.

Lorsque la ministre signifie une mise en demeure en vertu de l’article 231.6, la personne à qui elle est signifiée bénéficie de certaines protections. Selon le paragraphe 231.6(3), la mise en demeure doit donner à la personne un délai d’au moins 90 jours pour fournir les renseignements ou documents en question, décrire les renseignements ou documents étrangers recherchés et préciser les conséquences du défaut de les fournir. Selon le paragraphe 231.6(4), la personne à qui la mise en demeure est signifiée a le droit, dans les 90 jours suivant la date de signification, de la contester par voie de requête. Le paragraphe 231.6(5) permet au juge saisi de la requête de confirmer la mise en demeure, de la modifier de la façon qu’il estime indiquée dans les circonstances ou de la déclarer sans effet s’il est convaincu qu’elle est déraisonnable.

[176] Les défendeurs soutiennent que le ministre ne peut exiger la production de renseignements ou de documents étrangers, au sens de l’article 231.6, autrement que par le truchement de l’article 231.6. Ils font donc valoir que les demandes formelles visant à obtenir des documents étrangers ne sont pas valides ou qu’elles doivent être interprétées de manière à exclure ces documents. Les défendeurs exhortent la Cour, si elle accorde les ordonnances demandées, à exclure expressément les renseignements et documents étrangers de leur application.

[177] Les défendeurs s’appuient grandement sur la décision *Ghermezian*, dans laquelle la Cour a dû examiner des arguments assez semblables alors qu’elle devait décider si les demandes péremptoires visées par les demandes de contrôle judiciaire dont elle était saisie étaient déraisonnables, parce qu’elles visaient à obtenir des renseignements ou des documents qui à première vue se trouvaient, ou auxquels il était possible d’avoir accès, à l’étranger, et

the Minister took the position that the recipients of the Requirements were required to produce any information or documents requested that was in their power, possession or control, even if they were located outside Canada. That is, independent of the foreign-based information regime, if the information or documentation was within the applicants' power, possession or control, they were required to produce it, regardless of where it was located (see paragraph 87). The following excerpts from *Ghermezian* explain the Court's rejection of the Minister's position [at paragraphs 95, 96, 99 and 100]:

Turning to more recent jurisprudence, the Respondent also relies on the decision of the Federal Court of Appeal in *eBay*. This case is closer to addressing the point in issue, as it considered an argument by the appellant, *eBay Canada Inc* [*eBay Canada*], that the Minister was unable to require production of information under s 231.2 because the information was located outside Canada and thus constituted foreign-based information under s 231.6. The Federal Court found, and Federal Court of Appeal affirmed, that the Minister was not required to resort to s 231.6, notwithstanding that the required information was stored on computer services located outside Canada. The Respondent refers in particular to paragraphs 50 to 53 of this decision, which the Respondent submits demonstrates the Federal Court of Appeal relying on a conclusion that the information was within *eBay Canada's* power, possession and control.

Again, I disagree that this authority supports the Respondent's position. The result in *eBay* turned on the Federal Court's finding, affirmed by the Federal Court of Appeal, that the relevant information was located in Canada, because *eBay Canada* was able to access it from its computers in Canada. Indeed, the Federal Court of Appeal concludes its analysis by stating that, because the facts of that case did not engage s 231.6, it was unnecessary to consider whether the presence of that section in the statutory scheme reduced the Minister's powers under s 231.2 when the requirement related to foreign-based information (at para 53). I read this statement as expressly confirming that the Court was not addressing the proposition the Respondent is advancing in the present case.

...

qui étaient donc visés par l'article 231.6. En réponse à ces arguments, le ministre a fait valoir que les destinataires des demandes péremptoires étaient tenus de produire les renseignements ou documents demandés qui étaient en leur possession ou sous leur garde, même s'ils étaient situés à l'étranger. Autrement dit, indépendamment du régime relatif aux renseignements étrangers, si les renseignements ou documents demandés se trouvaient en la possession ou sous la garde des demandeurs, ceux-ci devaient les fournir, quel que soit l'endroit où ils se trouvaient (voir paragraphe 87). Les extraits suivants de la décision *Ghermezian* expliquent pourquoi la Cour a rejeté l'argument du ministre [aux paragraphes 95, 96, 99 et 100] :

En ce qui a trait à la jurisprudence plus récente, le défendeur invoque aussi l'arrêt *eBay* de la Cour d'appel fédérale. La situation examinée dans cet arrêt s'apparente davantage à la question en litige en l'espèce, puisque l'appelante, *eBay Canada Inc* [*eBay Canada*], a fait valoir que le ministre ne pouvait pas exiger la communication de renseignements au titre de l'article 231.2, parce que les renseignements étaient situés à l'étranger et constituaient donc des renseignements étrangers au sens de l'article 231.6. La Cour fédérale a conclu que le ministre n'était pas tenu de recourir à l'article 231.6, même si les renseignements demandés étaient stockés sur des serveurs situés à l'étranger, et la Cour d'appel fédérale a confirmé cette conclusion. Le défendeur se reporte notamment aux paragraphes 50 à 53 de cette décision, qui démontrent à son avis que la Cour d'appel fédérale s'est fondée sur une conclusion selon laquelle les renseignements étaient en la possession, sous l'autorité ou sous la garde de *eBay Canada*.

Encore là, je ne crois pas que cette décision corrobore la thèse du défendeur. Le résultat dans l'affaire *eBay* repose sur la conclusion de la Cour fédérale, confirmée par la Cour d'appel fédérale, selon laquelle les renseignements pertinents se trouvaient au Canada, car *eBay Canada* pouvait y avoir accès à partir de ses ordinateurs situés au Canada. Effectivement, la Cour d'appel fédérale termine son analyse en soulignant que, étant donné que les faits de l'affaire ne déclenchaient pas l'application de l'article 231.6, il n'était pas nécessaire d'examiner la question de savoir si la présence de cet article dans le dispositif législatif réduisait les pouvoirs que l'article 231.2 confère au ministre lorsque la demande de production concerne des renseignements étrangers (au para 53). À mon avis, cette observation confirme expressément que la Cour d'appel fédérale n'examinait pas la prétention que le défendeur fait valoir en l'espèce.

[...]

With the benefit of the parties' respective submissions on *Pierlot*, I conclude that it does not assist the Respondent. It does not stand for the proposition advanced by the Respondent that the Minister can obtain foreign-based information through a requirement issued under s 231.2, provided it is in the possession, power or control of the recipient of the requirement. Rather, somewhat like *eBay*, this case turned on a factual determination that the relevant information was available to the recipient in Canada. In other words, these authorities support the conclusion only that, if foreign-based information is also located in Canada, it can be compelled under s 231.2 by virtue of its Canadian location. They do not support a conclusion that information which is located only outside Canada can be compelled under s 231.2 because it is within the power, possession or control of the recipient of the requirement.

Taking into account the parties' respective arguments on the point, the Respondent has not convinced me that the statutory scheme of the ITA permits the Minister to require production of foreign-based information through s 231.2(1). However, my role is not to arrive at a definitive conclusion on this point, and I need not do so in order to decide these applications for judicial review, as another argument advanced by the Respondent (canvassed next in these Reasons) satisfies me as to the reasonableness of the decisions to issue the RFIs without recourse to s 231.6.

[178] As explained at the conclusion of the above excerpts, *Ghermezian* did not make a definitive finding on the Minister's argument because, regardless of the outcome of that argument, the reasonableness of the Requirements turned on another argument advanced by the Minister. The Minister argued that the possibility the requested material may be outside Canada did not translate into a conclusion that the Requirements issued under subsection 231.2(1) were invalid (see paragraph 101). The Court accepted the Minister's submission that, when seeking information and documentation through its powers under the Act, the Minister cannot necessarily be expected to know where the material is located. Nor must the Minister necessarily accede to the taxpayer's representation as to such location (at paragraph 104).

À la lumière des observations respectives des parties sur l'arrêt *Pierlot*, je conclus que celui-ci n'est pas utile pour la thèse du défendeur. Il ne permet pas de dire, contrairement à ce que celui-ci affirme, que la ministre peut obtenir des renseignements étrangers au moyen d'une demande délivrée au titre de l'article 231.2, pourvu qu'ils soient en la possession, sous la garde ou sous l'autorité du destinataire de la demande. Le résultat découlait plutôt, un peu comme celui de l'affaire *eBay*, d'une conclusion factuelle selon laquelle le destinataire avait accès aux renseignements pertinents au Canada. En d'autres mots, ces décisions corroborent simplement la conclusion que, si les renseignements étrangers se trouvent également au Canada, ils peuvent être exigés au titre de l'article 231.2 en raison de leur emplacement au Canada. Elles ne permettent pas de conclure que les renseignements qui se trouvent uniquement à l'étranger peuvent être exigés au titre de l'article 231.2 parce qu'ils sont en la possession, sous l'autorité ou sous la garde du destinataire de la demande de renseignements.

Eu égard aux prétentions respectives des parties sur ce point, le défendeur ne m'a pas convaincu que le régime légal de la LIR permet à la ministre d'exiger la communication des renseignements étrangers au moyen du paragraphe 231.2(1). Cependant, mon rôle ne consiste pas à en arriver à une conclusion définitive sur ce point et il n'est pas nécessaire que je le fasse pour trancher les présentes demandes de contrôle judiciaire, étant donné qu'un autre argument du défendeur (que j'examine ci-dessous dans les présents motifs) me convainc du caractère raisonnable des décisions de délivrer les DPR sans recourir à l'article 231.6.

[178] Comme il est expliqué à la fin de l'extrait qui précède, la Cour n'a tiré aucune conclusion définitive sur l'argument avancé par le ministre parce que, peu importe le résultat du débat qu'il a pu susciter, le caractère raisonnable des demandes péremptoires reposait sur un autre argument avancé par le ministre. Celui-ci faisait valoir que la possibilité que les renseignements et documents demandés se trouvent à l'étranger ne permettait pas de conclure que les demandes péremptoires faites au titre du paragraphe 231.2(1) étaient invalides (voir le paragraphe 101). La Cour a souscrit à l'observation du ministre qui affirmait qu'il ne faut pas s'attendre, lorsqu'il demande des renseignements et des documents en vertu des pouvoirs que lui confère la Loi, à ce qu'il sache où ces renseignements et documents se trouvent. Le ministre n'est pas nécessairement tenu non plus de croire l'information que lui donne le contribuable quant à cet emplacement (au paragraphe 104).

[179] *Ghermezian* explained that this does not mean that a Requirement issued under section 231.2 has extra-territorial application, only that the determination of the location of the requested material need not take place before the Requirement is issued. If the Minister concludes that a recipient has failed to comply with a Requirement, for instance by failing to disclose material that the Minister believed to be located in Canada, the Minister can bring a compliance application, which would afford an opportunity for the parties to adduce evidence relevant to the location of the material, to equip the Court to decide whether the compliance order should be issued.

[180] This brings us to the present applications. While, as noted above, *Ghermezian* did not reach a definitive conclusion on the Minister's position that the recipient of a Requirement is required to produce any material requested that is in its power, possession or control, even if located outside Canada, the Minister is not advancing that position in the current applications. Rather, relying on *eBay* (at paragraphs 50–53), the Minister takes the position that the Requirements oblige the respondents to provide the documents and information in their power, possession and control, if accessible from Canada. I consider that position to be consistent with *eBay* and the reasoning in *Ghermezian*.

[181] However, much like in *Ghermezian* (see paragraph 104), the Court is again without sufficient evidence to support a conclusion on the location of the information and documentation sought in the Requirements or whether it is accessible from Canada. While *Ghermezian* identified that a compliance application under section 231.7 would afford parties an opportunity to adduce such evidence, neither party has particularly availed itself of that opportunity in the present applications. As on many of the issues in these applications, the parties disagree about who bears the burden of proof on this issue.

[182] The Minister's evidence on the subject is very limited. For instance, in T-254-19 (Marc Vaturi), in relation to Requirement A-MV-0136 that sought banking records for certain Hong Kong registered companies, Mr. Bowe's

[179] La Cour a expliqué que cela ne signifie pas qu'une demande péremptoire faite au titre de l'article 231.2 s'applique à l'étranger, mais simplement qu'il n'est pas nécessaire de savoir où se trouvent les documents et les renseignements avant de l'envoyer. Si le ministre conclut que le destinataire n'a pas obtempéré à la demande péremptoire, par exemple en ne communiquant pas les documents et renseignements dont le ministre croit qu'ils se trouvent au Canada, il peut présenter une demande d'ordonnance, de sorte que les parties pourraient présenter une preuve quant à l'endroit où ils se trouvent afin que la Cour puisse décider s'il y a lieu de rendre l'ordonnance sollicitée.

[180] Ce qui nous amène aux présentes demandes d'ordonnance. Alors que, dans la décision *Ghermezian*, la Cour n'a pas tiré de conclusion définitive sur la thèse du ministre voulant que le destinataire d'une demande péremptoire soit tenu de produire les renseignements et documents qu'il a en sa possession ou sous sa garde, même s'ils se trouvent à l'étranger, le ministre n'a pas fait valoir cette thèse en l'espèce. En fait, le ministre s'appuie plutôt sur l'arrêt *eBay* (aux paragraphes 50 à 53) pour faire valoir que les demandes péremptoires obligent les défendeurs à produire les documents et les renseignements qui sont en leur possession ou sous leur garde, s'ils sont accessibles au Canada. Je suis d'avis que cette position s'accorde avec l'arrêt *eBay* et le raisonnement suivi dans la décision *Ghermezian*.

[181] Cependant, tout comme dans la décision *Ghermezian* (voir paragraphe 104), la preuve ne permet pas à la Cour de tirer une conclusion sur l'endroit où se trouvent les renseignements et documents faisant l'objet des demandes péremptoires ou sur la question de savoir s'ils sont accessibles au Canada. Suivant cette décision, la demande d'ordonnance présentée au titre de l'article 231.7 donne aux parties la possibilité de présenter des éléments de preuve en ce sens, mais aucune des parties ne s'en est vraiment prévalu en l'espèce. Comme sur plusieurs autres points, elles ne s'entendent pas sur la question de savoir qui supporte le fardeau de la preuve à cet égard.

[182] La preuve produite par le ministre à ce sujet est très limitée. Par exemple, dans le dossier T-254-19 (Marc Vaturi) et relativement à la demande péremptoire A-MV-0136 qui visait à obtenir les relevés bancaires de certaines

affidavit states that information obtained by CRA showed that some of the statements for the bank accounts held by these companies were addressed to Mr. Vaturi's home address in Ontario or to his attention at what Mr. Bowe refers to as the Ghermezian Group's office address at the West Edmonton Mall. In relation to Requirement A-MV-0136, seeking documentation related to certain Gibraltar companies and their subsidiaries, Mr. Bowe testified on cross-examination as to his belief that the documents would be located in Canada, because one of the Gibraltar companies provided an Edmonton address to its corporate service providers in Hong Kong.

[183] In T-261-19 (Raphael Ghermezian), in relation to Requirement A-RUST-0103, requesting original United States (U.S.) tax returns, Mr. Bowe testified in cross-examination as to his belief that the "Triple Five head office" in Edmonton would have possession of business and business operations documentation. He noted that CRA had obtained documentation from this office relating to trusts and other business operations. However, Mr. Bowe later confirmed that he did not know one way or another whether the U.S. tax returns were located within Canada. (I also note that the Minister is no longer seeking the U.S. tax returns.)

[184] In T-252-19 (Nader Ghermezian), in relation to Request NUST-22, which sought accounting data for entities in the Mall of America Group and related entities that transacted with that group, the respondents' counsel asked Mr. Bowe in cross-examination whether he recalled receiving advice that the accounting records for the Mall of America Group were located in the U.S. Mr. Bowe noted a reference in Request NUST-22 (which he had issued personally) to an IT [information technology] interview on April 21, 2017, and explained that he had been told by a member of the IT staff at the West Edmonton Mall address that they had access to the Mall of America accounting data from within Edmonton and that it was stored on their server network.

sociétés enregistrées à Hong Kong, l'affidavit de M. Bowe révèle que les renseignements obtenus par l'ARC montrent que certains des relevés relatifs aux comptes de banque de ces sociétés ont été envoyés à l'adresse domiciliaire de M. Vaturi en Ontario, ou bien à l'attention de M. Vaturi à l'adresse que M. Bowe désigne comme étant celle du bureau du groupe Ghermezian au West Edmonton Mall. Quant à la demande péremptoire A-MV-0136 qui visait à obtenir des documents concernant certaines sociétés de Gibraltar et leurs filiales, M. Bowe a affirmé en contre-interrogatoire qu'il croyait que les documents se trouvaient au Canada, parce que l'une de ces sociétés avait donné une adresse à Edmonton à des fournisseurs de services établis à Hong Kong.

[183] Dans le dossier T-261-19 (Raphael Ghermezian), relativement à la demande péremptoire A-RUST-0103 qui visait à obtenir les déclarations de revenus initiales produites par le contribuable aux États-Unis (É.-U.), M. Bowe a déclaré en contre-interrogatoire qu'il croyait que des documents relatifs à l'entreprise et à ses activités commerciales se trouvaient au « siège social de Triple Five » à Edmonton. Il a souligné que l'ARC avait obtenu de ce bureau des documents concernant des fiducies et d'autres activités commerciales. Toutefois, M. Bowe a confirmé par la suite qu'il ne savait pas vraiment si les déclarations de revenus produites aux É.-U. se trouvaient au Canada. (Je souligne également que le ministre ne cherche plus à obtenir les déclarations de revenus produites aux É.-U.)

[184] Dans le dossier T-252-19 (Nader Ghermezian), relativement à la requête NUST-22 qui visait à obtenir des données comptables concernant des entreprises faisant partie du Mall of America Group et des entreprises apparentées qui faisaient affaire avec ce groupe, l'avocat des défendeurs a demandé à M. Bowe en contre-interrogatoire s'il se souvenait d'avoir été informé que les registres comptables du Mall of America Group se trouvaient aux É.-U. M. Bowe a répondu que, dans cette requête NUST-22 (qu'il avait faite personnellement), il était question d'une entrevue avec l'équipe de la TI [technologie de l'information], le 21 avril 2017, et il a expliqué qu'un employé de la TI du West Edmonton Mall lui avait dit que l'équipe avait accès aux données comptables du Mall of America à partir d'Edmonton et qu'elles étaient stockées sur son réseau de serveurs.

[185] The respondents argue that this evidence is hearsay and inadmissible for purposes of establishing the location of the relevant records. The Minister responds that this evidence is admissible to demonstrate that the relevant statement was made by IT staff in Edmonton, arguing that the Minister cannot be expected to prove the location of the respondents' documentation through first-hand knowledge.

[186] As previously noted, the Minister's evidence on the location of the respondents' documents is limited. The above examples relate to only a small portion of the overall volume of documentation at issue in these applications and certainly do not serve to establish that all the documentation and information sought in these applications is located in or accessible from within Canada. However, the parties' positions on the above hearsay point illustrate the strength of the Minister's position that the burden of proof on this issue rests with the respondents. *Ghermezian* did not address the burden of proof on this issue. However, in my view it is an inescapable conclusion that the respondents must bear the burden. The location or accessibility of the material sought through the Demands is not one of the statutory conditions in section 231.7. Rather, it is a defence argument raised by the respondents and, more significantly, it is the respondents who would be privy to the evidence relevant to the argument.

[187] However, as previously noted, the respondents have not filed affidavit evidence in response to the compliance applications. In advancing their arguments that the Minister is seeking to compel foreign-based material, the respondents rely principally on the fact that, on the face of the Demands, many of them relate to foreign-based corporations, trusts, filings and business operations. As in *Ghermezian*, this is not sufficient evidence to support a conclusion on the location of the material. Certainly, this evidence does not allow the Court to assess whether the material is accessible from within Canada.

[185] Les défendeurs soutiennent que cette déclaration constitue du ouï-dire et qu'elle ne saurait être admise comme preuve de l'endroit où se trouvent les documents pertinents. Le ministre répond qu'elle est admissible pour démontrer que la déclaration pertinente a été faite par un employé de la TI d'Edmonton et qu'on ne peut s'attendre à ce que le ministre fasse la preuve de l'endroit où se trouvent les documents des défendeurs au moyen d'un témoignage direct.

[186] Comme je l'ai déjà dit, la preuve produite par le ministre au sujet de l'endroit où se trouvent les documents des défendeurs est limitée. Les exemples qui précèdent ne concernent que quelques-uns des nombreux documents en cause dans les présentes demandes d'ordonnance et ne servent certainement pas à démontrer que tous les documents et renseignements que le ministre cherche à obtenir en l'espèce se trouvent au Canada ou y sont accessibles. Toutefois, les arguments des parties sur le ouï-dire dont il est question ci-dessus montrent la solidité de la prétention du ministre selon laquelle le fardeau de la preuve incombe aux défendeurs sur ce point. Dans la décision *Ghermezian*, la Cour ne s'est pas prononcée sur cette question. Cependant, je dois inévitablement conclure que le fardeau incombe aux défendeurs. L'endroit où se trouvent les renseignements ou documents visés par les demandes formelles, ou d'où on peut y accéder, ne fait pas partie des conditions énoncées à l'article 231.7. Il s'agit plutôt d'un argument soulevé par les défendeurs et, plus important encore, ce sont eux qui ont accès à la preuve pertinente à cet égard.

[187] Toutefois, comme je l'ai mentionné, les défendeurs n'ont pas déposé de preuve par affidavit en réponse aux demandes d'ordonnance. À l'appui de leur thèse selon laquelle le ministre veut les contraindre à produire des documents étrangers, les défendeurs se fondent principalement sur le fait que plusieurs demandes formelles concernent à première vue des sociétés, des fiducies, des déclarations et des activités commerciales étrangères. Comme dans la décision *Ghermezian*, cela ne suffit pas pour tirer une conclusion sur l'endroit où se trouvent les renseignements et les documents. Une chose est sûre, la Cour ne peut pas savoir s'ils sont accessibles au Canada.

[188] In T-258-19 (Gherfam), the respondents also rely on a letter dated August 17, 2017, from Mr. Dan McKinley of the accounting firm Grant Thornton (GT) to CRA, attached to and referenced in Mr. Bowe’s affidavit. Mr. McKinley’s letter references Request GEI-17, seeking documentation with respect to an “Agreement of Partnership of Mall of America Associates”, and points out that Mall of America Associates is located in the U.S. and that the accounting for that entity is performed there. He further states that the documents are not maintained in Canada. However, the record before the Court includes no affidavit from Mr. McKinley that would support reliance on this letter to meet the respondents’ burden.

[189] In conclusion on this issue, in the absence of evidence sufficient to meet the respondents’ burden, their arguments surrounding foreign-based information and documents raise no basis for resisting any of the applications. I note the alternative position expressed by the respondents that, if the Court is prepared to issue any compliance orders in these matters, they should be expressly limited to information located in Canada and should exclude foreign-based information as described in section 231.6. I am not convinced that any orders issued in these matters should include language intended to expressly tailor the orders to a defence argument that has not been made out on the evidence before the Court.

J. *If the Court determines that any compliance orders should be issued, whether such orders should contain an exclusion for documents and information protected by solicitor-client privilege*

[190] The outcome of this issue surrounding solicitor-client privilege turns on an analysis similar to my above analysis of the respondents’ position that any compliance order should expressly exclude foreign-based information. As explained earlier in these Reasons, the respondents bear the burden of proof on any invocation of privilege. As with many other issues they raise in these applications, they have not adduced evidence to support a conclusion by

[188] Dans le dossier T-258-19 (Gherfam), les défendeurs s’appuient aussi sur une lettre rédigée le 17 août 2017 par M. Dan McKinley, du cabinet comptable Grant Thornton (le cabinet GT), à l’intention de l’ARC, laquelle est jointe à l’affidavit de M. Bowe et mentionnée dans cet affidavit. M. McKinley fait référence à la requête GEI-17, qui vise à obtenir des documents relatifs à un [TRADUCTION] « accord de partenariat conclu par Mall of America Associates », et souligne que cette société est établie aux É.-U. et que c’est là que sa comptabilité est effectuée. Il ajoute que les documents ne sont pas conservés au Canada. Toutefois, le dossier soumis à la Cour ne contient aucun affidavit de M. McKinley qui permettrait aux défendeurs d’utiliser cette lettre pour s’acquitter du fardeau qui leur incombe.

[189] En guise de conclusion sur ce point, j’estime que, en l’absence d’une preuve qui leur permettrait de s’acquitter du fardeau qui leur incombe, les défendeurs n’ont avancé aucun argument au sujet des renseignements et documents se trouvant à l’étranger qui permettrait de rejeter l’une ou l’autre des demandes d’ordonnance. À titre subsidiaire, les défendeurs ont fait valoir que, si la Cour était disposée à rendre l’une ou l’autre des ordonnances sollicitées en l’espèce, celles-ci devraient être expressément limitées aux renseignements se trouvant au Canada et exclure ceux qui sont l’étranger comme le prévoit l’article 231.6. Je ne suis pas convaincu que les ordonnances rendues en l’espèce, s’il en est, devraient être formulées en fonction d’un argument de la défense dont le bien-fondé n’a pu être établi par la preuve présentée à la Cour.

J. *Si la Cour décide de rendre une ou plusieurs ordonnances, ces ordonnances devraient-elles exclure les documents et renseignements protégés par le secret professionnel de l’avocat?*

[190] La réponse à la question relative au secret professionnel de l’avocat repose sur une analyse semblable à celle que j’ai faite précédemment au sujet de la prétention des défendeurs que les ordonnances devraient exclure expressément les renseignements étrangers. Comme je l’ai déjà expliqué dans les présents motifs, c’est aux défendeurs qu’incombe le fardeau de la preuve lorsqu’ils invoquent un privilège. Comme pour bien

the Court that any of the material sought by the Minister, in the Demands in any of the applications, is privileged.

[191] The respondents have raised limited privilege arguments in relation to particular language in particular Demands. For instance, in T-261-19 (Raphael Ghermezian), in relation to Request BUST-20v2, the requested documentation includes “wire transfer confirmations, confirmation of the deposit to Mr. Lamoreux’s account, and any correspondence to Mr. Lamoreux discussing or explaining the transfers”. Elsewhere in the record, the respondent points out that the title “ESQ” is employed after Mr. Lamoreux’s name, indicating that he is a lawyer. On this basis, the respondent submits that the request for correspondence to Mr. Lamoreux seeks privileged documentation. I agree with the Minister’s response that, even if the Court were to infer that Mr. Lamoreux is a lawyer, the respondent has not adduced evidence of the nature of Mr. Lamoreux’s role, or the particular communications described in BUST-20v2, which would allow the Court to conclude that these communications are privileged.

[192] Similarly, in T-259-19 (Paul Ghermezian) and T-262-19 (Joshua Ghermezian), Requirements A-GDT-0103 and A-GDT-0102, respectively, demanded the production of various categories of documentation and information for a list of companies, including “Minutes, resolutions, memorandums and agreements in respect of any changes, whether direct or indirect, in the membership/ownership of the entity”. The respondents note the reference to “memorandums” and argue that any compliance orders issued in these applications should expressly exclude any memoranda that may have been prepared by counsel. Again, there is no evidence to support a conclusion that there is privileged documentation that would otherwise be responsive to this item in these Requirements.

d’autres questions qu’ils ont soulevées en l’espèce, ils n’ont présenté aucune preuve qui justifierait la Cour de conclure que les renseignements et documents, que le ministre cherche à obtenir au moyen des demandes formelles faisant l’objet des présentes demandes d’ordonnance, sont protégés par un privilège.

[191] Les arguments soulevés par les défendeurs quant à l’existence d’un privilège se limitent à l’emploi de termes précis dans certaines demandes formelles. Par exemple, dans le dossier T-261-19 (Raphael Ghermezian), la requête BUST-20v2 vise à obtenir, entre autres documents, [TRADUCTION] « les confirmations de virements électroniques, la confirmation du dépôt fait au compte de M. Lamoreux et toute correspondance envoyée à M. Lamoreux au sujet des virements ». Le défendeur souligne que, ailleurs dans le dossier, le titre « ESQ » suit le nom de M. Lamoreux, ce qui signifie qu’il est avocat. Il soutient que, pour cette raison, la demande visant à obtenir la correspondance destinée à M. Lamoreux porte sur des documents privilégiés. Je suis d’accord avec le ministre pour dire que, même si la Cour devait déduire que M. Lamoreux est avocat, le défendeur n’a produit aucun élément de preuve concernant le rôle de M. Lamoreux, ou les communications décrites dans la requête BUST-20v2, qui permettrait à la Cour de conclure que ces communications sont privilégiées.

[192] De même, dans les dossiers T-259-19 (Paul Ghermezian) et T-262-19 (Joshua Ghermezian), les demandes péremptoires A-GDT-0103 et A-GDT-0102, respectivement, exigeaient la production de diverses catégories de documents et renseignements concernant une liste de sociétés, y compris des [TRADUCTION] « procès-verbaux, résolutions, notes de service et conventions relatives à tout changement, direct ou indirect, dans la composition ou la propriété de l’entité ». Les défendeurs attirent l’attention de la Cour sur le terme [TRADUCTION] « notes de service » et soutiennent que les ordonnances rendues en l’espèce, s’il en est, devraient exclure expressément les notes de service qui auraient pu être préparées par des avocats. Encore une fois, aucun élément de preuve ne permet de conclure que ces demandes péremptoires visent à obtenir des documents privilégiés qui correspondraient à cet élément.

[193] I am not convinced that any orders issued in these matters should include language intended to expressly tailor the orders to a defence argument surrounding privilege that has not been made out on the evidence before the Court.

K. *If the Court concludes that a compliance order should not be issued in relation to a portion of a Demand, whether the Court has the authority to sever that portion and issue an order in relation to the remainder of the Demand*

[194] The respondents take the position that, if any part of a Demand is invalid, based on any of the defence arguments raised in these applications, the entire Demand is invalid. The respondents further argue that the Minister has attempted to pre-empt scrutiny of her Demands by selectively removing invalid items from her compliance applications. The respondents submit that the Minister may withdraw items from a Demand only after it has been determined that every item in the Demand is valid.

[195] In support of these positions, the respondents rely on *Ghermezian*, in which this Court addressed as follows the possibility of “severance” in relation to a Requirement, one item of which was found unreasonable on judicial review (at paragraphs 164–165):

However, in relation to T-1501-18, I have found one component of the Gherfam RFI unreasonable, which raises the question of the appropriate remedy to impose. I find no basis to consider any of the heads of relief other than the possibility of quashing the RFI. The alternative to quashing the Gherfam RFI could possibly be some form of severance, in which the problematic paragraph four of the RFI is excised from the document, with the rest to remain in effect. I note that Justice Fothergill adopted such an approach in *Bayer* (at paras 49-52). However, that case involved an application under s 231.6 of the ITA. Section 231.6(5) expressly provides that, on such an application, the Court has various powers including varying the requirement as the judge considers appropriate in the circumstances.

[193] Je ne suis pas convaincu que les ordonnances rendues en l’espèce, s’il en est, devraient être formulées en fonction d’un argument de la défense dont le bien-fondé n’a pu être établi par la preuve présentée à la Cour.

K. *Si la Cour conclut qu’il n’y a pas lieu d’ordonner la production d’une partie des documents ou renseignements visés par une demande formelle, a-t-elle le pouvoir de retrancher cette partie et de rendre une ordonnance sur le reste de la demande formelle?*

[194] Les défendeurs soutiennent que, si une demande formelle est partiellement non valide, en raison de l’un ou l’autre des arguments qu’ils ont soulevés en l’espèce, alors c’est l’ensemble de la demande formelle qui est invalide. Ils font valoir en outre que le ministre a tenté d’empêcher l’examen de ses demandes formelles en retranchant de façon sélective des éléments invalides de ses demandes d’ordonnance. Ils soutiennent que le ministre peut retrancher des éléments d’une demande formelle seulement après que chaque élément ait été jugé valide.

[195] À cet égard, les défendeurs invoquent la décision *Ghermezian*, dans laquelle la Cour a dit ce qui suit au sujet de la possibilité de « retrancher » des éléments d’une demande péremptoire, dont l’un a été jugé déraisonnable à l’issue du contrôle judiciaire (aux paragraphes 164–165) :

Cependant, dans le cas du dossier T-1501-18, je conclus qu’un élément de la DPR visant Gherfam est déraisonnable, ce qui soulève la question de la réparation qui convient. Je ne vois aucune raison d’examiner l’une ou l’autre des réparations possibles, sauf l’annulation de la DPR. Subsidièrement, il y aurait peut-être lieu d’envisager une forme de dissociation, c’est-à-dire de retrancher le paragraphe 4, qui est problématique, et de conserver le reste du document. Je souligne que le juge Fothergill a opté pour cette solution dans la décision *Bayer* (aux para 49-52). Cependant, cette affaire concernait une mise en demeure fondée sur l’article 231.6 de la LIR. Le paragraphe 231.6(5) dispose expressément que, sur présentation d’une requête visant à contester la mise en demeure, la Cour peut prendre différentes mesures, notamment modifier la mise en demeure de la façon qu’elle estime indiquée dans les circonstances.

It may be that the Court could impose a similar remedy in a matter, such as the case at hand, involving judicial review of a s 231.2(1) requirement. However, at the hearing, I sought from the Respondent's counsel the Respondent's position on the appropriate remedy in the event I were to find a component of an RFI unreasonable. The Respondent took the position that the appropriate result was to quash the RFI, with supporting reasons. I understand it would then be the Minister's intention to re-issue the RFI without the unreasonable component or with the basis for the finding of unreasonableness otherwise addressed. As the Respondent has not sought severance, and neither party has made submissions in support of the availability or appropriateness of severance, my Judgment will quash the Gherfam RFI and return the decision to issue that RFI to the decision-maker to be re-determined in accordance with these Reasons.

[196] The respondents note the point identified in *Ghermezian* that, in an application under section 231.6 challenging a foreign information requirement, subsection 231.6(5) expressly provides that the Court has various powers including varying the requirement as the judge considers appropriate in the circumstances. The respondents submit that the absence of such language in section 231.7 suggests that the Court does not have comparable power in a compliance application. The respondents also argue that policy considerations favour their position, as recipients of Requirements should have the certainty of knowing that they face no obligations in relation to invalid Requirements.

[197] In response to the respondents' reliance on *Ghermezian*, the Minister notes that case involved an application for judicial review, in which the Minister did not consider the Court to have authority to set aside a Requirement only in part and therefore did not seek severance. The Minister argues that the Court has broader remedial authority in compliance applications, because subsection 231.7(3) expressly provides that a judge making an order under subsection 231.7(1) may impose any conditions in respect of the order that the judge considers appropriate. The Minister therefore takes the position that, with the benefit of its discretion in addressing compliance applications, the Court may grant a compliance order in relation to valid items in a Demand, even if it

La Cour pourrait peut-être opter pour une solution semblable dans le cadre du contrôle judiciaire concernant, comme c'est le cas en l'espèce, une demande péremptoire fondée sur le paragraphe 231.2(1). Cependant, à l'audience, j'ai demandé à l'avocat du défendeur quelle était la réparation qui conviendrait selon lui si j'en arrivais à la conclusion qu'un élément d'une DPR n'est pas raisonnable. Le défendeur a répondu que la mesure qui conviendrait serait l'annulation de la DPR, avec motifs à l'appui. Je comprends que la ministre voudrait subséquemment délivrer à nouveau la DPR en omettant l'élément déraisonnable ou en apportant d'autres correctifs en fonction de la conclusion. Étant donné que le défendeur n'a pas demandé le retrait de l'élément déraisonnable et qu'aucune des parties n'a présenté d'observations étayant l'accessibilité ou l'utilité de cette solution, j'annulerai dans mon jugement la DPR visant Gherfam et je renverrai la décision de délivrer la DPR au décideur pour nouvelle décision conformément aux présents motifs.

[196] Les défendeurs signalent que, dans la décision *Ghermezian*, la Cour a dit que, s'agissant d'une demande fondée sur l'article 231.6 visant à contester une mise en demeure de fournir des renseignements ou documents étrangers, le paragraphe 231.6(5) prévoit expressément que le juge a divers pouvoirs, y compris celui de modifier la mise en demeure de la façon qu'il estime indiquée dans les circonstances. Les défendeurs soutiennent que l'absence d'un libellé en ce sens à l'article 231.7 signifie que la Cour ne dispose d'aucun pouvoir comparable à l'égard d'une demande d'ordonnance. Ils ajoutent que des considérations de principe militent en faveur de leur prétention, car le destinataire d'une demande péremptoire doit avoir la certitude qu'il n'a aucune obligation si cette demande n'est pas valide.

[197] En réponse aux défendeurs qui invoquent la décision *Ghermezian*, le ministre fait observer que dans cette affaire, qui portait sur une demande de contrôle judiciaire, il estimait que la Cour n'avait pas le pouvoir d'annuler seulement une partie de la demande péremptoire et qu'il ne lui avait donc pas demandé d'en retrancher des éléments. Il soutient que la Cour a un pouvoir de redressement plus large à l'égard des demandes d'ordonnance, car le paragraphe 231.7(3) prévoit expressément que le juge qui rend une ordonnance au titre du paragraphe 231.7(1) peut l'assortir des conditions qu'il estime indiquées. Le ministre est donc d'avis que la Cour peut exercer ce pouvoir discrétionnaire pour rendre une ordonnance à l'égard des éléments valides d'une demande formelle, même si

finds other items in the same Demand to be invalid. The Minister also relies on *Miller*, in which the Court granted the Minister's compliance application in part and issued an order in respect of certain of the requested items, notwithstanding that others were found invalid.

[198] As I read *Miller*, the issue whether the Court had authority for "severance" was not argued and was not expressly addressed in the decision. I am therefore reluctant to rely on this authority for this purpose. However, I find the Minister's position on this issue more compelling than that of the respondents. For the reasons the Minister argues, *Ghermezian* does not represent a precedent adverse to her position. As noted earlier in these Reasons, the Court has discretion in addressing an application under section 231.7, including as informed by subsection 231.7(3), and I see no reason why this discretion would not extend to granting an order compelling compliance with a Demand in part. From a policy perspective, the interest in certainty advocated by the respondents is equally accommodated if recipients can operate on the basis that they must comply with valid items in Demands, even if other items are questionable.

[199] Therefore, after I have considered all the arguments raised by the respondents in challenging the various Demands or portions thereof in these applications, if I conclude that certain Demands include both valid and invalid items, I will exercise my discretion to order compliance with the valid portions.

L. *Whether certain Requirements were ineffective because the respondents are not residents of Canada*

[200] Unlike the issues canvassed above in these Reasons, which relate to many or all of the applications, the respondents raise this residency issue only in relation to T-259-19 and T-262-19, as they argue that the respondents thereto, respectively Paul Ghermezian and Joshua Ghermezian, are not residents of Canada and therefore are not subject to the Requirements at issue in those applications or to the compliance orders that the Minister seeks.

elle conclut que d'autres éléments sont invalides. Il invoque aussi la décision *Miller*, dans laquelle la Cour a accueilli en partie sa demande d'ordonnance et a ordonné la production de certains des éléments demandés, même si d'autres éléments avaient été déclarés invalides.

[198] Selon mon interprétation de la décision *Miller*, la question de savoir si la Cour a le pouvoir de « retrancher des éléments d'une demande formelle » n'a pas été soulevée et n'a pas été expressément examinée. J'hésite donc à me fonder sur cette décision à cet égard. Toutefois, j'estime que la position du ministre sur cette question est plus convaincante que celle des défendeurs. Pour les raisons avancées par le ministre, la décision *Ghermezian* n'est pas un précédent défavorable à sa position. Comme nous l'avons vu précédemment, la Cour a un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne une demande présentée au titre de l'article 231.7, notamment au regard du paragraphe 231.7(3), et je ne vois pas pourquoi ce pouvoir ne lui permettrait pas d'octroyer une ordonnance enjoignant au destinataire d'une demande formelle de s'y conformer en partie. Sur le plan des principes, le droit à la certitude mis de l'avant par les défendeurs est également pris en compte si le destinataire peut tenir pour acquis qu'il n'est tenu de produire que les éléments valides de la demande formelle, même si d'autres éléments sont contestables.

[199] Par conséquent, après avoir examiné tous les arguments que les défendeurs ont fait valoir en l'espèce à l'encontre des diverses demandes formelles ou de parties de ces demandes, je conclus que, si certaines demandes formelles devaient comporter des éléments valides et des éléments non valides, j'exercerai mon pouvoir discrétionnaire d'ordonner que les parties valides soient respectées.

L. *Certaines demandes péremptoires sont-elles sans effet parce que les défendeurs ne sont pas des résidents du Canada?*

[200] Alors que les questions examinées précédemment dans les présents motifs concernent la plupart sinon la totalité des demandes d'ordonnance, les défendeurs ne soulèvent la question de la résidence qu'à l'égard des dossiers T-259-19 et T-262-19, car ils soutiennent que les défendeurs dans ces dossiers, Paul Ghermezian et Joshua Ghermezian, respectivement, ne sont pas des résidents du Canada et qu'ils ne sont donc pas assujettis aux

[201] The applications against Paul and Joshua Ghermezian involve just one Requirement each (on materially identical terms) and no Requests. These respondents submit that section 231.2 does not authorize the Minister to compel production of documents and information from non-residents and that section 231.7 does not authorize the Court to issue compliance orders against non-residents. The respondents assert that they are U.S. residents and take the position that, if the Minister wishes to obtain information from them for the purposes of administering and enforcing the Act, then she must follow the procedure set out in Article XXVII of the *Convention Between Canada and the United States of America with Respect to Taxes on Income and on Capital*, 26 September 1980 (entered into force 16 August 1984) as amended (the U.S. Treaty). The respondents submit that the Minister's efforts to obtain compliance orders against them through these summary applications is contrary to Canada's international obligations.

[202] In their written submissions in support of these positions, the respondents rely principally on *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292 (*Hape*), in which the Supreme Court of Canada considered whether section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applied to searches conducted by the RCMP in the Turks and Caicos Islands in conjunction with local police. The respondents' submissions refer, *inter alia*, to the Supreme Court's identification of the principle that a state cannot act to enforce its laws within the territory of another state absent either the consent of the other state or, in exceptional cases, some other basis under international law (at paragraph 65).

[203] The respondents also refer to the Court to an excerpt from CRA's administrative directives, CRA Directives, AD-19-02R, which notes that the Minister cannot seek a compliance order under section 231.7 to compel compliance with a requirement under section 231.2 "issued to a person outside of Canada unless the person is in Canada".

demandes péremptoires qui font l'objet des présentes demandes d'ordonnance, non plus qu'aux ordonnances que le ministre cherche à obtenir.

[201] Les demandes d'ordonnance déposées à l'encontre de Paul et de Joshua Ghermezian portent chacune sur une seule demande péremptoire (chacune formulée en des termes pratiquement identiques) et ne concernent aucune requête. Ces défendeurs soutiennent que l'article 231.2 n'autorise pas le ministre à exiger la production de documents et de renseignements de non-résidents et que l'article 231.7 ne permet pas à la Cour de rendre une ordonnance contre un non-résident. Les défendeurs affirment qu'ils sont résidents des É.-U. et soutiennent que, si le ministre souhaite obtenir d'eux des renseignements aux fins de l'application et de l'exécution de la Loi, il doit alors suivre la procédure prévue à l'article XXVII de la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune*, 26 septembre 1980 (entrée en vigueur le 16 août 1984) et ses modifications (la Convention avec les É.-U.). Ils font valoir que les présentes demandes sommaires par lesquelles le ministre cherche à obtenir des ordonnances contre eux contreviennent aux obligations internationales du Canada.

[202] Dans leurs observations écrites à l'appui de ces arguments, les défendeurs invoquent principalement l'arrêt *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292 (*Hape*), dans lequel la Cour suprême du Canada a examiné si l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* s'appliquait aux perquisitions menées par la GRC aux îles Turks et Caicos en collaboration avec la police locale. Ils renvoient entre autres à l'énoncé de principe de la Cour suprême, selon lequel un État peut faire appliquer ses lois à l'étranger seulement s'il obtient le consentement de l'État en cause ou, à titre exceptionnel, si le droit international l'y autorise par ailleurs (au paragraphe 65).

[203] Les défendeurs renvoient également la Cour à un extrait des directives administratives de l'ARC, Directives de l'ARC, AD-19-02R, qui précise que le ministre ne peut recourir à l'ordonnance prévue l'article 231.7 pour forcer l'exécution d'une demande péremptoire faite en vertu de l'article 231.2 « à une personne à l'extérieur du Canada, sauf si la personne est au Canada ».

[204] The respondents explain their position that Article XXVII of the U.S. Treaty provides a framework that allows the Minister to seek information from U.S. revenue officials, including having them obtain depositions from witnesses in the U.S. or original documents located in the U.S. Article XXVII sets out the terms and conditions under which such assistance may be obtained, as well as restrictions on how the Minister may use any information or documents so procured. The respondents submit that, in the context of a treaty of this nature containing exchange of information provisions, the Minister's pursuit of the compliance applications in these matters represent an effort to bypass the treaty and subvert the procedural protections available to foreign residents.

[205] Supported by these arguments, the respondents take the position that Parliament could not have intended sections 231.2 and/or 231.7 to apply extraterritorially and that, if that had been the legislature's intention, it would have stated so expressly in those sections. The respondents supplemented these arguments in oral submissions, taking the position that the word "person", employed in sections 231.2 and 231.7, is implicitly limited to persons in Canada. They referred the court to jurisprudence finding implicit jurisdictional limitations in Canadian taxation legislation (see, e.g., *Oroville Reman & Reload Inc. v. Canada*, 2016 TCC 75, [2016] 5 C.T.C. 2118; *Oceanspan Carriers Ltd. v. Canada*, [1987] 2 F.C. 171, [1987] F.C.J. No. 126 (QL) (C.A.); *Holiday Luggage Mfg. Co. v. Canada*, [1987] 2 F.C. 249, 86 D.T.C. 6601 (T.D.); *Canada (National Revenue) v. Stanchfield*, 2009 FC 99, 340 F.T.R. 150; *Marino v. The Queen*, 2020 TCC 50, 2020 D.T.C. 1039).

[206] The Minister takes the position that, based on a textual reading of the compliance provisions in the Act, whether the respondents are resident or non-resident for income tax purposes is irrelevant for purposes of sections 231.2 and 231.7, as both sections apply to any "person" and neither section expresses any limitation based on residency. The Minister argues that, if Parliament had intended to narrow the scope of these components of the compliance provisions, it would have done so explicitly as it has done in numerous other provisions of the Act. For instance, the provisions of section 231.6, related to

[204] Les défendeurs expliquent que l'article XXVII de la Convention avec les É.-U. crée un cadre qui permet au ministre d'obtenir des renseignements auprès des fonctionnaires du revenu des États-Unis, notamment en leur demandant d'obtenir des dépositions de témoins aux États-Unis ou des documents originaux se trouvant aux États-Unis. L'article XXVII énonce les conditions d'obtention d'une telle aide, ainsi que les restrictions assortissant l'utilisation par le ministre des renseignements ou documents ainsi obtenus. Les défendeurs soutiennent que, dans le contexte d'une convention de cette nature qui contient des dispositions sur l'échange de renseignements, le fait que le ministre ait déposé les présentes demandes d'ordonnance constitue une tentative d'échapper à l'application de la convention et de contourner les protections procédurales dont disposent les résidents étrangers.

[205] Forts de ces arguments, les défendeurs soutiennent que le législateur ne peut avoir voulu que les articles 231.2 et 231.7 s'appliquent de manière extraterritoriale et que si telle avait été son intention, il l'aurait dit expressément dans ces dispositions. Ils ont étoffé ces arguments en plaidoirie, alors qu'ils ont fait valoir que le mot « personne », employé aux articles 231.2 et 231.7, visait implicitement les personnes se trouvant au Canada. Ils ont porté à l'attention de la Cour des décisions traitant des limites implicites imposées en matière de compétence par les lois fiscales canadiennes (voir, par exemple, *Oroville Reman & Reload Inc. c. Canada*, 2016 CCI 75; *Oceanspan Carriers Ltd. c. Canada*, [1987] 2 C.F. 171, [1987] A.C.F. n° 126 (QL) (C.A.); *Holiday Luggage Mfg. Co. c. Canada*, [1987] 2 C.F. 249 (1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Revenu national) c. Stanchfield*, 2009 CF 99; *Marino c. La Reine*, 2020 CCI 50).

[206] Le ministre soutient que, selon une interprétation textuelle des dispositions relatives à l'observation de la Loi, la question de savoir si les défendeurs sont résidents ou non-résidents aux fins de l'impôt sur le revenu n'est pas pertinente pour l'application des articles 231.2 et 231.7, puisque ces deux articles s'appliquent à une « personne » et que ni l'un ni l'autre ne comporte de restriction fondée sur la résidence. Le ministre fait valoir que, si le législateur avait voulu en restreindre la portée, il l'aurait fait de façon explicite comme il l'a fait dans de nombreuses autres dispositions de la Loi. Par exemple,

the power to gather foreign-based information and documentation, expressly take residency into account in prescribing the scope of that power.

[207] The Minister relies on the purpose of the Act's compliance provisions, to give the Minister broad powers to investigate and audit taxpayers (see *McKinlay*, at paragraphs 35–36), and emphasizes that non-residents of Canada can be subject to Canadian tax. The Minister argues that Parliament cannot have intended that individuals who are present in Canada can simply declare themselves non-resident for Canadian tax purposes and thereby deprive the Minister of any ability to verify that declaration through her compliance powers. The Minister also submits she is not bound by the respondents' reported residency status (see *Ludmer v. Canada*, [1995] 2 F.C. 3, 95 D.T.C. 5035 (C.A.), at paragraphs 12–14).

[208] Against the backdrop of those general principles, the Minister also emphasizes that the Requirements were served on Paul and Joshua Ghermezian in Canada, employing a method of service authorized by section 231.2 of the Act, and that they have led no evidence to support their position that they are no longer residents of Canada or that they are resident in the U.S. The Minister submits that the respondents' position should be rejected on the want of evidence alone as, despite being best placed to prove their residency, neither respondent has filed an affidavit in these applications. Rather, the respondents attempt to rely on evidence obtained from Mr. Bowe in cross-examination.

[209] Turning to the evidence, the respondents rely on Mr. Bowe's cross-examination, in which he confirmed that, according to CRA's records at the time of the cross-examination, neither Paul nor Joshua Ghermezian is currently a resident of Canada. They also note Mr. Bowe's confirmation that the Edmonton Address to which the Requirements were sent was a business address and not the home address of either of the respondents. The respondents' counsel referred Mr. Bowe to a December 11, 2015, letter from GT to CRA, which provided a residential address for each of Paul and Joshua Ghermezian in New York City.

les dispositions de l'article 231.6 qui portent sur le pouvoir de recueillir des renseignements et des documents étrangers tiennent expressément compte de la résidence pour établir la portée de ce pouvoir.

[207] Le ministre s'appuie sur l'objet des dispositions relatives à l'observation de la Loi, qui lui confèrent de vastes pouvoirs d'enquêter sur les contribuables et de les vérifier (voir l'arrêt *McKinlay*, aux paragraphes 35–36), et souligne que les non-résidents du Canada peuvent être assujettis à l'impôt canadien. Il soutient que le législateur ne peut avoir voulu qu'une personne qui se trouve au Canada puisse simplement déclarer être non-résidente aux fins de l'impôt canadien et le priver ainsi de toute possibilité de vérifier cette déclaration en exerçant ses pouvoirs en matière de conformité. Il soutient également qu'il n'est pas lié par la déclaration des défendeurs quant à leur lieu de résidence (voir *Ludmer c. Canada*, [1995] 2 C.F. 3 (C.A.), aux paragraphes 12–14).

[208] Ces principes généraux étant posés, le ministre souligne en outre que les demandes péremptoires ont été signifiées à Paul et à Joshua Ghermezian au Canada par un moyen autorisé par l'article 231.2 de la Loi, et que ces derniers n'ont présenté aucune preuve établissant qu'ils ne sont plus des résidents du Canada ou qu'ils sont des résidents des États-Unis. Il soutient que la thèse des défendeurs doit être rejetée simplement pour manque de preuve, car, bien qu'ils soient les mieux placés pour prouver leur résidence, ni l'un ni l'autre des défendeurs n'a déposé d'affidavit en l'espèce. Les défendeurs tentent plutôt de s'appuyer sur la preuve obtenue lors du contre-interrogatoire de M. Bowe.

[209] En ce qui concerne la preuve, les défendeurs se fondent sur le contre-interrogatoire de M. Bowe, lors duquel ce dernier a confirmé qu'à ce moment, selon les dossiers de l'ARC, ni Paul ni Joshua Ghermezian ne résidaient au Canada. Ils soulignent également que M. Bowe a confirmé que l'adresse d'Edmonton où les demandes péremptoires avaient été envoyées était une adresse commerciale et non l'adresse domiciliaire de l'un ou l'autre des défendeurs. L'avocat des défendeurs a porté à l'attention de M. Bowe une lettre adressée le 11 décembre 2015 par le cabinet GT à l'ARC, dans laquelle son auteur donne les adresses résidentielles de Paul et de Joshua Ghermezian à New York.

[210] The respondents also refer to a contrast, related to their residency for Canadian tax purposes, between the Requirement served on Paul Ghermezian and that served on Joshua Ghermezian. The former, Requirement A-GDT-0103 dated October 30, 2018, states that, according to records obtained by CRA, Paul Ghermezian had been filing the T1 Income Tax and Benefit Return for Canadian tax purposes for the last 10 years (the last being for the 2017 tax year), indicating that he was a Canadian resident. The Requirement further states that Paul Ghermezian had never reported to CRA an emigration from Canada or filed a form NR73, Determination of Residency Status (Leaving Canada). The Requirement describes these as significant factors that lead CRA to consider Paul Ghermezian to be a current Canadian resident for Canadian tax purposes.

[211] In contrast, Requirement A-GDT-0102, also dated October 30, 2018, and served on Joshua Ghermezian, does not refer to him having previously made T1 tax filings indicating that he was a Canadian resident. Rather, the Requirement states that, according to records obtained by CRA, his birthplace is Edmonton and he currently holds a Canadian passport and an Alberta driver's license. The Requirement further states that Joshua Ghermezian had never reported to CRA an emigration from Canada and, when asked by CRA in May 2017 to complete form NR73, Determination of Residency Status (Leaving Canada) if he had left Canada, no form was filed. The Requirement explains that CRA has accordingly concluded that Joshua Ghermezian has been maintaining residential ties with Canada and is considered a Canadian resident for Canadian tax purposes. I also note that Mr. Bowe's affidavit in the application against Joshua Ghermezian states that, on May 14, 2019, he filed his 2018 T1 personal income tax return, which reported that he had emigrated from Canada on December 21, 2018. Mr. Bowe states that, prior to May 14, 2019, Mr. Ghermezian had not informed CRA that he was not a resident of Canada.

[210] Les défendeurs font aussi mention d'une différence, relativement à leur résidence aux fins de l'impôt canadien, entre la demande péremptoire qui a été signifiée à Paul Ghermezian et celle qui a été signifiée à Joshua Ghermezian. La première, la demande péremptoire A-GDT-0103 du 30 octobre 2018, indique que, selon les registres obtenus par l'ARC, Paul Ghermezian a produit des déclarations de revenus et de prestations T1 aux fins de l'impôt canadien pour les 10 dernières années (la dernière étant pour l'année d'imposition 2017) et qu'il a indiqué qu'il était résident canadien. On peut aussi lire dans la demande péremptoire que Paul Ghermezian n'a jamais déclaré à l'ARC qu'il avait émigré du Canada et qu'il n'a pas produit le formulaire NR73, Détermination du statut de résidence (Départ du Canada). Ces éléments sont décrits comme des facteurs importants qui portent l'ARC à considérer Paul Ghermezian comme un résident canadien aux fins de l'impôt canadien.

[211] Par contre, la demande péremptoire A-GDT-0102, également datée du 30 octobre 2018 et signifiée à Joshua Ghermezian, ne mentionne pas que celui-ci a déjà produit des déclarations de revenus T1 dans lesquelles il déclare être résident canadien. On y dit plutôt que, selon les dossiers obtenus par l'ARC, il est né à Edmonton et est actuellement titulaire d'un passeport canadien et d'un permis de conduire de l'Alberta. De plus, Joshua Ghermezian n'a jamais déclaré à l'ARC qu'il avait émigré du Canada et il n'a jamais produit le formulaire NR73, Détermination du statut de résidence (Départ du Canada), après que l'ARC lui eut demandé de le remplir, en mai 2017, dans l'éventualité où il aurait quitté le Canada. On peut en outre lire dans la demande péremptoire que l'ARC a de ce fait conclu que Joshua Ghermezian avait maintenu des liens de résidence avec le Canada et qu'il était considéré comme un résident canadien aux fins de l'impôt canadien. Je remarque également que l'affidavit de M. Bowe qui a été versé au dossier de la demande d'ordonnance visant Joshua Ghermezian indique que, le 14 mai 2019, ce dernier a produit sa déclaration de revenus personnelle T1 pour 2018, qui indiquait qu'il avait émigré du Canada le 21 décembre 2018. M. Bowe affirme que c'est seulement le 14 mai 2019 que M. Ghermezian a informé l'ARC qu'il ne résidait pas au Canada.

[212] Relying on the contrasts between the Requirements, the respondents emphasize the absence of any statement that Joshua Ghermezian has ever filed taxes as a Canadian resident, and they submit that maintaining residential ties and being a Canadian resident for Canadian tax purposes are not consistent with being a factual resident of Canada. In relation to Paul Ghermezian, the respondents note that, while the relevant Requirement attached to Mr. Bowe's affidavit refers to past tax filings as a Canadian resident, Mr. Bowe provides no direct evidence of this fact in his affidavit. They also submit that, even if Paul or Joshua Ghermezian was resident in Canada at the time the relevant Requirement was served upon him, this does not necessarily establish that he was resident at the time the Minister commenced her summary applications or at the time these applications are being heard or decided.

[213] I should note that I have concerns about this Court's jurisdiction to make a finding as to the respondents' residency. As observed in *Lin*, by virtue of section 18.5 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, determining residency for purposes of the Act lies within the jurisdiction of the Tax Court of Canada (at paragraph 29). Leaving that point aside, I accept the respondents' position that there is little evidence that would support a finding that Paul and/or Joshua Ghermezian is or was a resident of Canada at any potentially relevant time. However, there is similarly little evidence that would support a finding that Paul and/or Joshua Ghermezian is not or was not a resident of Canada. This outcome of any determination of this issue (if this Court had the necessary jurisdiction) would turn on the burden of proof that, in my view, would have to rest with the respondents. The respondents' residency is not one of the statutory conditions in section 231.7. Rather, it is a defence argument raised by the respondents and, more significantly, it is the respondents who would be privy to the evidence relevant to the argument.

[214] In the absence of a finding that the respondents are not residents of Canada, their arguments surrounding the statutory interpretation of sections 231.2 and 231.7, including the potential relevance of the U.S. Treaty and principles of international law, cannot affect the outcome

[212] S'appuyant sur ces différences, les défendeurs insistent sur le fait que Joshua Ghermezian n'a jamais déclaré qu'il avait déjà produit des déclarations d'impôt à titre de résident canadien, et ils soutiennent que maintenir des liens de résidence et être résident canadien aux fins de l'impôt canadien, ce n'est pas être résident canadien de fait. S'agissant de Paul Ghermezian, les défendeurs soulignent que, bien que la demande péremptoire pertinente jointe à l'affidavit de M. Bowe renvoie à des déclarations de revenus antérieures que Paul Ghermezian aurait produites en tant que résident canadien, M. Bowe n'apporte aucune preuve directe de ce fait dans son affidavit. Ils soutiennent également que, même si Paul Ghermezian, ou Joshua Ghermezian, résidait au Canada au moment où la demande péremptoire pertinente lui a été signifiée, cela ne prouve pas nécessairement qu'il y résidait lorsque le ministre a introduit ses demandes sommaires ou que celles-ci ont été entendues ou tranchées.

[213] Je tiens à souligner que j'ai des réserves sur la compétence de la Cour pour tirer une conclusion au sujet du lieu de résidence des défendeurs. Comme la Cour l'a mentionné dans la décision *Lin*, en vertu de l'article 18.5 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, il relève de la compétence de la Cour canadienne de l'impôt de déterminer le lieu de résidence pour les besoins de la Loi (au paragraphe 29). Faisant abstraction de ce point, j'accepte la thèse des défendeurs selon laquelle la preuve ne permet guère de conclure que Paul et/ou Joshua Ghermezian sont ou étaient résidents du Canada aux périodes potentiellement pertinentes. Toutefois, la preuve ne permet guère plus de conclure que Paul et/ou Joshua Ghermezian ne sont pas ou n'étaient pas des résidents du Canada. La réponse à cette question (si la Cour avait la compétence nécessaire) dépendrait du fardeau de la preuve qui, à mon avis, devrait incomber aux défendeurs. Le lieu de résidence des défendeurs n'est pas l'une des conditions énoncées à l'article 231.7. C'est plutôt un argument que les défendeurs ont soulevé et, surtout, ce sont eux qui ont accès à la preuve pertinente à cet égard.

[214] En l'absence d'une conclusion que les défendeurs ne sont pas des résidents canadiens, leurs arguments sur l'interprétation des articles 231.2 et 231.7, y compris la pertinence éventuelle de la Convention avec les É.-U. et des principes du droit international, ne sauraient influencer

of these applications. Therefore, exercising judicial restraint, I decline to make findings on those arguments.

#### V. Applications

[215] I now turn to the individual applications. The following section of these Reasons provides a brief summary of the nature of the documentation and/or information sought in each application. Together, the applications arise from a large number of Demands. I will summarize these under headings that employ the same identifiers used by the parties. To the extent that my general conclusions on the issues canvassed earlier in these Reasons have not already included findings as to the outcome of those issues for purposes of the applications, my analysis below will apply those conclusions to the individual Demands. I will also address other arguments that the respondents have raised in relation to specific Demands.

##### A. *T-252-19* – M.N.R. v. Nader Ghermezian

###### (1) Request A-NG-0105

[216] This Request, dated August 14, 2015, is addressed to Nader Ghermezian and states that it relates to an audit of his personal income tax returns for the years 2011–2014. It asks him to provide various categories of documentation and/or information pertaining to a number of principally foreign corporations.

[217] Mr. Bowe’s affidavit in this application explains the history of CRA’s audit of Mr. Nader Ghermezian and his brothers that, together with other related or economically connected individuals and entities, he refers to as the “Ghermezian Group”. Mr. Bowe explains that, in the course of this audit, CRA made a number of requests of Mr. Ghermezian in the form of letters and queries for information and documents in connection with various entities related or economically connected to him. The first such letter he identifies is Request A-NG-0105, a copy of which is attached to Mr. Bowe’s affidavit.

sur l’issue des présentes demandes d’ordonnance. Par conséquent, par souci de retenue judiciaire, je refuse de tirer des conclusions sur ces arguments.

#### V. Demands d’ordonnance

[215] J’examinerai maintenant chacune des demandes d’ordonnance. La section suivante des présents motifs présente un bref résumé de la nature des documents et/ou des renseignements visés par chaque demande. Ensemble, les demandes d’ordonnance découlent d’un grand nombre de demandes formelles. Je les résumerai en utilisant les mêmes rubriques que les parties. Dans la mesure où mes conclusions générales sur les questions examinées précédemment ne règlent pas déjà ces questions pour les besoins des demandes d’ordonnance, j’appliquerai ces conclusions générales dans mon analyse ci-après des demandes formelles. Je traiterai également d’autres arguments que les défendeurs ont soulevés relativement à certaines demandes formelles.

##### A. *T-252-19* – M.R.N. c. Nader Ghermezian

###### 1) Requête A-NG-0105

[216] Cette requête du 14 août 2015 est adressée à Nader Ghermezian et se rapporte à une vérification de ses déclarations de revenus personnelles pour les années 2011 à 2014. On demande à M. Ghermezian de fournir diverses catégories de documents ou de renseignements concernant principalement des sociétés étrangères.

[217] L’affidavit de M. Bowe qui a été versé au dossier de la présente demande d’ordonnance relate l’historique de la vérification par l’ARC de la situation fiscale de M. Nader Ghermezian et de ses frères que M. Bowe désigne, conjointement avec d’autres personnes et entités ayant avec eux des liens économiques ou autres, comme étant le « groupe Ghermezian ». M. Bowe explique que, au cours de cette vérification, l’ARC a fait des requêtes à M. Ghermezian sous forme de lettres, ainsi que des demandes de renseignements et de documents concernant diverses entités ayant avec lui des liens économiques ou autres. La première lettre dont il parle est la requête A-NG-0105, dont une copie est jointe à son affidavit.

[218] The letter purports to have been sent to Mr. Ghermezian by registered mail at the Edmonton Address on August 14, 2015, and Mr. Bowe deposes that he received some responsive documentation and information from Mr. Ghermezian's counsel on December 21, 2015, and May 5, 2017. While this is not strong evidence that use of the Edmonton Address was an effective means for CRA to communicate with Mr. Ghermezian and that he received proper notice of this Request, there is no evidence to the contrary. I therefore find that he received proper notice.

[219] Other than the broad issues canvassed earlier in these Reasons, the respondent has raised no defence arguments specific to this request.

[220] The Minister asserts that Mr. Ghermezian provided some, but not all, of the requested documents and information and therefore seeks a compliance order in relation to a subset of the items originally specified in the Request. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to the items in the Request that the Minister is still seeking.

## (2) Request NG-06

[221] This Request, dated August 5, 2016, is addressed to Nader Ghermezian to the attention of Dan McKinley of GT. It seeks documents and information regarding companies and other entities outside of Canada where Mr. Ghermezian or any of his family members was a shareholder, officer, director, trustee, or beneficiary of a trust.

[222] The respondent takes issue with the fact that this Request was sent to GT, arguing that it is untenable for the Minister to seek a compliance order with respect to a demand that was not even sent to him. However, Mr. Bowe's affidavit in this application refers to GT as the respondent's authorized representative and identifies information provided by CRA to GT and vice versa in

[218] La lettre aurait été envoyée à M. Ghermezian par courrier recommandé à l'adresse d'Edmonton, le 14 août 2015. M. Bowe déclare qu'en retour l'avocat de M. Ghermezian lui a fait parvenir des documents et des renseignements le 21 décembre 2015 et le 5 mai 2017. Bien que ce ne soit pas là une preuve solide que l'adresse d'Edmonton était un moyen efficace pour l'ARC de communiquer avec M. Ghermezian et que ce dernier a été dûment avisé de la requête, rien ne permet de conclure le contraire. J'estime donc qu'il a été dûment avisé.

[219] Outre les questions générales examinées précédemment dans les présents motifs, le défendeur n'a soulevé aucun argument particulier à l'égard de cette requête.

[220] Le ministre affirme que M. Ghermezian a fourni certains des documents et renseignements demandés, mais pas tous, et il demande donc une ordonnance enjoignant à celui-ci de produire un sous-groupe des éléments initialement énumérés dans la requête. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'il convient de rendre une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de produire les éléments de la requête que le ministre cherche toujours à obtenir.

## 2) Requête NG-06

[221] Cette requête du 5 août 2016 est adressée à Nader Ghermezian, à l'attention de Dan McKinley du cabinet GT. Elle vise à obtenir des documents et des renseignements concernant des sociétés et d'autres entités établies à l'étranger dont M. Ghermezian ou l'un des membres de sa famille était actionnaire, dirigeant, administrateur, fiduciaire ou bénéficiaire d'une fiducie.

[222] Le défendeur s'élève contre le fait que cette requête a été envoyée au cabinet GT et soutient que le ministre ne saurait demander une ordonnance lui enjoignant de se conformer à une demande formelle qui ne lui a même pas été envoyée. Toutefois, l'affidavit de M. Bowe versé au dossier de la présente demande d'ordonnance désigne le cabinet GT comme étant le représentant autorisé

the course of CRA's audit. In the absence of any evidence from Mr. Ghermezian to the effect that GT was not his authorized representative, or evidence or argument from him that he was not aware of the Request being sent to his representative at GT, I find that he received proper notice of it.

[223] The respondent also asserts that the Minister has failed to prove that this Request was issued for the purpose of the administration and enforcement of the Act as contemplated by subsection 231.1(1).

[224] In *Ghermezian* (at paragraphs 112–115), in considering a similar argument albeit in the context of subsection 231.2(1), this Court canvassed jurisprudence establishing relevant general principles, commencing with the explanation by the Supreme Court of Canada in *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729, at page 739, 35 D.L.R. (2d) 49, that obtaining information relevant to the tax liability of a specific person or persons, whose liability to taxes is under investigation by CRA, is a purpose related to the administration or enforcement of the Act.

[225] In *Saipem Luxembourg S.A. v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2005 FCA 218, at paragraph 25, 337 N.R. 213, [2006] 3 F.C.R. D-43, the Federal Court of Appeal observed that the required purpose is met even if much of the information requested ultimately turns out to be irrelevant. In *Canada (National Revenue) v. Kitsch*, 2003 FCA 307, *sub nom. Tower v. M.N.R.*, [2004] 1 F.C.R. 183, at paragraph 29, the Federal Court of Appeal further explained that a requirement is valid if the requested information may be relevant in the determination of the tax liability of the named taxpayer, which the Court described as a low threshold. As noted in *Nadler (Estate) v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 935, [2005] 4 C.T.C. 7 (*Nadler Estate*), at paragraph 9, the Act does not require that the person from whom information is sought be given any details as to the purpose of the Demand.

du défendeur et fait état des renseignements fournis par l'ARC au cabinet GT, et vice-versa, au cours de sa vérification. Étant donné que M. Ghermezian n'a présenté aucun élément de preuve établissant que GT n'était pas son représentant autorisé et qu'il n'a pas non plus prouvé ou plaidé qu'il ignorait que la requête avait été envoyée à son représentant du cabinet GT, je conclus qu'il a été dûment avisé de la requête.

[223] Le défendeur soutient également que le ministre n'a pas prouvé que cette requête avait été faite aux fins de l'application et de l'exécution de la Loi comme le prévoit le paragraphe 231.1(1).

[224] Dans la décision *Ghermezian* (aux paragraphes 112–115), la Cour, saisie d'un argument semblable, mais dans le contexte du paragraphe 231.2(1), a examiné la jurisprudence établissant les principes généraux pertinents. Elle a commencé par l'explication donnée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729, à la page 739, 35 D.L.R. (2d) 49, selon laquelle l'obtention de renseignements portant sur l'assujettissement à l'impôt d'une ou de plusieurs personnes déterminées faisant l'objet d'une enquête de l'ARC est une fin relative à l'application ou à l'exécution de la Loi.

[225] Dans l'arrêt *Saipem Luxembourg S.V. c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2005 CAF 218, [2006] 3 R.C.F. F-57, au paragraphe 25, la Cour d'appel fédérale a fait observer qu'il est satisfait à la condition relative à l'objet même si la plupart des renseignements demandés se révèlent non pertinents. Au paragraphe 29 de l'arrêt *Canada (Revenu national) c. Kitsch*, 2003 CAF 307, *sub nom. Tower c. M.R.N.*, [2004] 1 R.C.F. 183, la Cour d'appel fédérale a aussi expliqué qu'une demande péremptoire est valide si les renseignements demandés peuvent se rapporter à l'évaluation de la dette fiscale du contribuable visé, ce qui, a-t-elle ajouté, est un seuil peu élevé. Comme il est mentionné au paragraphe 9 de la décision *Nadler (Succession) c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 935 (*Succession Nadler*), la Loi n'exige pas que la personne visée par une demande péremptoire de renseignements soit informée de l'objet de cette demande.

[226] As noted above, this Request seeks documents and information regarding companies and other entities outside of Canada where Mr. Ghermezian or any of his family members were shareholders, officers, directors, trustees, or beneficiaries of a trust. Mr. Bowe's affidavit explains that CRA's audit included exploring foreign and domestic corporations under the control of Mr. Ghermezian or other persons not dealing with him at arm's length. Applying the jurisprudential principles canvassed above, and in the absence of any more detailed submissions from the respondent in support of this argument, I find it to be without merit.

[227] Finally, I note the respondent's observation that this Request does not expressly identify the provision of the Act under which it was issued. Taking this into account, I have considered the significance of the explanation in *Nadler Estate* (at paragraph 9) that the Requirement, which was the subject of an unsuccessful stay motion in that case, properly indicated the name of the taxpayer concerned, referred to the appropriate enabling provisions, and provided a description of the information required sufficient for the recipient to be able to prepare a response (emphasis added).

[228] I understand the respondents' argument, in relation to this and a limited number of other Requests, to be that the absence of an express reference to an enabling provision supports an analysis the Request is in "pith and substance" a Requirement. As explained earlier in these Reasons, I do not consider it necessary to conduct such an analysis in these applications. Regardless, I do not regard *Nadler Estate* to stand for a general proposition that the absence of an express reference to the relevant enabling provision necessarily invalidates a Demand.

[229] The Minister asserts that Mr. Ghermezian has not responded to this Request. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of

[226] Comme je l'ai mentionné, cette requête vise à obtenir des documents et des renseignements concernant des sociétés et d'autres entités établies à l'étranger dont M. Ghermezian ou l'un des membres de sa famille était actionnaire, dirigeant, administrateur, fiduciaire ou bénéficiaire d'une fiducie. Dans son affidavit, M. Bowe explique que la vérification de l'ARC portait entre autres sur des sociétés étrangères et nationales contrôlées par M. Ghermezian ou d'autres personnes avec lesquelles il avait un lien de dépendance. Après avoir appliqué les principes jurisprudentiels examinés ci-dessus, et comme le défendeur n'a pas présenté d'observations plus détaillées à l'appui de cet argument, j'estime que celui-ci n'est pas fondé.

[227] Enfin, le défendeur a fait valoir que cette requête ne mentionne pas expressément la disposition de la Loi en vertu de laquelle elle a été faite. Cela étant, je me suis penché sur l'explication offerte par la décision *Succession Nadler* (au paragraphe 9), à savoir que la demande péremptoire visée par la requête en sursis d'exécution, qui a été rejetée dans cette affaire, mentionnait le nom du contribuable concerné, précisait les dispositions législatives applicables et décrivait suffisamment les renseignements requis pour que le destinataire soit en mesure de préparer sa réponse (non souligné dans l'original).

[228] Je crois comprendre qu'en ce qui concerne cette requête et un nombre limité d'autres requêtes, les défendeurs soutiennent que le fait que la disposition législative pertinente ne soit pas mentionnée dans la requête commande une analyse visant à déterminer si celle-ci est, de par son caractère véritable, une demande péremptoire. Comme je l'ai déjà expliqué, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de procéder à une telle analyse en l'espèce. Quoiqu'il en soit, je ne crois pas que la décision *Succession Nadler* appuie la proposition générale voulant que, si elle ne renvoie pas expressément à la disposition législative en vertu de laquelle elle est faite, la demande formelle est forcément invalide.

[229] Le ministre affirme que M. Ghermezian n'a pas répondu à cette requête. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de

section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to this Request.

(3) Request A-NG-0125

[230] This Request, dated May 30, 2018, is addressed to Nader Ghermezian. It refers to a trust identified as the Ghermezian Family Trust (97GFT) in a trust deed dated February 15, 1997, and a determination by CRA that 97GFT has been factually resident in Canada since its settlement in 1997. The Request demands, for the period between 1997 and 2016, provision of various categories of documentation and/or information regarding 97GFT.

[231] Request A-NG-0125 is appended as an exhibit to Mr. Bowe's affidavit in the form of a letter purporting to have been sent to Mr. Ghermezian by registered mail at the Edmonton Address on May 30, 2018. While this is not strong evidence that Mr. Ghermezian received notice of this Request, there is no evidence to the contrary. I therefore find that he received proper notice.

[232] Other than the broad issues canvassed earlier in these Reasons, the only additional argument raised by the respondent, specific to this Request, is to note that it includes a demand for the filing of tax returns and other forms. I understand the respondent's position to be that section 231.1 does not authorize this component of the demand. However, the Minister seeks a compliance order in relation to only a subset of the items originally specified in the Request, which I understand does not include the demand for these filings.

[233] Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to the items in the Request that the Minister is still seeking.

l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer à cette requête devrait être rendue.

3) Requête A-NG-0125

[230] Cette requête du 30 mai 2018 est adressée à Nader Ghermezian. Elle fait référence à une fiducie désignée comme étant la fiducie familiale des Ghermezian (FFG97) dans un acte de fiducie du 15 février 1997 et à une décision de l'ARC selon laquelle la FFG97 réside de fait au Canada depuis son établissement en 1997. La requête vise à obtenir, pour la période allant de 1997 à 2016, la production de diverses catégories de documents ou de renseignements concernant la FFG97.

[231] La requête A-NG-0125, qui est jointe à titre de pièce à l'affidavit de M. Bowe, aurait été envoyée à M. Ghermezian sous forme de lettre par courrier recommandé à l'adresse d'Edmonton, le 30 mai 2018. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un élément de preuve solide établissant que M. Ghermezian a reçu avis de la requête, aucune preuve contraire n'a été produite. Je conclus donc qu'il a été dûment avisé.

[232] Outre les questions générales examinées précédemment dans les présents motifs, le seul autre argument soulevé par le défendeur quant à cette requête est qu'elle exige la production de déclarations de revenus et d'autres formulaires. Je crois comprendre que le défendeur fait valoir que l'article 231.1 ne permet pas d'exiger la production de ces documents. Or, le ministre sollicite une ordonnance visant seulement un sous-ensemble des éléments précisés dans la requête, lequel sous-ensemble, selon ce que je comprends, ne comprend pas ces déclarations.

[233] Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de produire les éléments de la requête que le ministre cherche toujours à obtenir devrait être rendue.

## (4) Request 97GFT-02

[234] This Request, dated May 31, 2018, is addressed to Nader Ghermezian and asks him to provide, for the 1997 to 2016 period, provision of various categories of documentation or information regarding 97GFT and a company called Triple Five Worldwide Limited (T5WW).

[235] Request 97GFT-02 is appended as an exhibit to Mr. Bowe's affidavit in the form of a letter to Mr. Ghermezian at the Edmonton Address. Mr. Bowe deposes that this letter was sent to Mr. Ghermezian. Again, in the absence of evidence to the contrary, I find that he received proper notice.

[236] Other than the broad issues canvassed earlier in these Reasons, the respondent has raised no defence arguments specific to this request.

[237] The Minister asserts that Mr. Ghermezian has not provided any of the requested documents and information. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to this Request.

## (5) Request BUST-20v2

[238] This Request, dated September 8, 2017, is addressed to Mr. Nader Ghermezian, as well as his brothers, Raphael, Bahman and Eskander Ghermezian (all together, the Brothers), "As Trustees, Protectors, Beneficiaries and/or Contributors". It requests from them, in their capacity as trustees, various categories of information and documentation related to four trusts settled on February 14, 2000 (referred to by the Minister in these applications as the V-Day Trusts), and a subsidiary company named Royce Holdings LLC (Royce Holdings).

[239] Mr. Bowe's affidavit explains that, although dated September 8, 2017, Request BUST-20v2 was delivered by facsimile to GT on May 24, 2018. The respondent argues that this delivery to GT does not represent proper notice

## 4) Requête 97GFT-02

[234] Cette requête du 31 mai 2018 est adressée à Nader Ghermezian. On lui demande de fournir, pour la période allant de 1997 à 2016, diverses catégories de documents ou de renseignements sur la FFG97 et une société appelée Triple Five Worldwide Limited (T5WW).

[235] La requête 97GFT-02, qui est jointe à titre de pièce à l'affidavit de M. Bowe, a été envoyée à M. Ghermezian sous forme de lettre à l'adresse d'Edmonton. M. Bowe affirme que cette lettre a été envoyée à M. Ghermezian. Encore une fois, en l'absence de preuve contraire, je conclus que ce dernier a été dûment avisé.

[236] Outre les questions générales examinées précédemment dans les présents motifs, le défendeur n'a soulevé aucun argument particulier à l'égard de cette requête.

[237] Le ministre affirme que M. Ghermezian n'a fourni aucun des documents et renseignements demandés. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer à cette requête devrait être rendue.

## 5) Requête BUST-20v2

[238] Cette requête du 8 septembre 2017 est adressée à M. Nader Ghermezian, ainsi qu'à ses frères, Raphael, Bahman et Eskander Ghermezian (appelés collectivement, les frères), [TRADUCTION] « À titre de fiduciaires, de protecteurs, de bénéficiaires et/ou de contribuants ». On leur demande de produire, en leur qualité de fiduciaires, diverses catégories de renseignements et de documents concernant quatre fiducies établies le 14 février 2000 (désignées par le ministre dans les présentes demandes d'ordonnance comme étant les fiducies V-Day) et une filiale appelée Royce Holdings LLC (Royce Holdings).

[239] Dans son affidavit, M. Bowe explique que, bien qu'elle soit datée du 8 septembre 2017, la requête BUST-20v2 a été transmise par télécopieur au cabinet GT le 24 mai 2018. Le défendeur soutient que cet envoi à GT

to him. However, the history of this Request, as set out in Mr. Bowe's affidavit, demonstrates that this Request was issued as part of a series of Demands related to the V-Day Trusts and Royce Holdings, to which GT had been responding, and that Request BUST-20v2 itself was issued as a result of information provided at a meeting with GT. In the absence of any evidence or argument from Mr. Ghermezian that he was not aware of the Request being sent to his representatives at GT, I find that he received proper notice of it.

[240] I understand that the respondent also invokes the "same person principle" in relation to this Request. He submits that the Request demanded that he produce information and documents in his purported capacity as a trustee, protector, beneficiary and/or contributor (presumably of or to the relevant trusts), not in his personal capacity. I find little merit to this argument. The reference in the Request to it being directed to Mr. Ghermezian (and the other Brothers) as trustees, etc. represents an explanation of the basis on which CRA considered him to be in a position to respond to the Request. However, the Request was clearly directed to him, and he is the respondent to the compliance application before the Court. Also, while this Request seeks information and/or documentation from Mr. Ghermezian about the V-Day Trusts and Royce Holdings, rather than about him personally, I note that it is not improper to require that information be provided about a third party (see *Lee*, at paragraph 8).

[241] The Minister asserts that Mr. Ghermezian failed to provide most of the items in this Request and therefore seeks a compliance order in relation to those items. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to the items in the Request that the Minister is still seeking.

ne signifie pas qu'il a été dûment avisé. Or, comme le dit M. Bowe dans son affidavit, l'historique de cette requête montre qu'elle fait partie d'une série de demandes officielles liées aux fiducies V-Day et à Royce Holdings auxquelles le cabinet GT a répondu, et qu'elle a été faite en raison des renseignements obtenus lors d'une rencontre avec le cabinet GT. Comme M. Ghermezian n'a présenté aucun élément de preuve ou argument visant à démontrer qu'il ne savait que la requête avait été envoyée à ses représentants du cabinet GT, je conclus qu'il a été dûment avisé de la requête.

[240] Je crois comprendre que le défendeur invoque également le [TRADUCTION] « principe de la même personne » relativement à cette requête. Il soutient que la requête lui enjoignait de produire des renseignements et des documents en sa qualité de fiduciaire, de protecteur, de bénéficiaire et/ou de contribuant (vraisemblablement des fiducies pertinentes), et non en sa qualité personnelle. Cet argument me semble peu fondé. Le fait que la requête soit adressée à M. Ghermezian (et aux autres frères) en tant que fiduciaire et autres explique pourquoi l'ARC considérait qu'il était en mesure de répondre à la requête. Toutefois, la requête lui était clairement adressée et il est le défendeur dans la demande d'ordonnance dont la Cour est saisie. Par ailleurs, s'il est vrai que cette requête vise à obtenir de M. Ghermezian qu'il fournisse des renseignements ou des documents concernant les fiducies V-Day et Royce Holdings, plutôt que lui personnellement, il reste qu'il n'y a rien d'irrégulier à exiger des renseignements au sujet de tiers (voir *Lee*, au paragraphe 8).

[241] Le ministre affirme que M. Ghermezian n'a pas fourni la plupart des éléments de cette requête et cherche donc à obtenir une ordonnance à l'égard de ces éléments. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de produire les éléments de la requête que le ministre cherche toujours à obtenir devrait être rendue.

## (6) Request BUST-21

[242] This Request, dated January 4, 2018, was addressed to the Brothers as trustees and to Gherfam, to the attention of the trustees and Michael Oseen of GT. It requests that, in their capacity as trustees of the V-Day Trusts and four other trusts settled on August 15, 2002 (referred to elsewhere in the record before the Court as the Royce Trusts), and in their capacity as directors of Gherfam, they provide certain documentation and/or information regarding the source of funds contributed to the trusts.

[243] The respondent takes issue with the fact that this Request was sent to GT, arguing that it is untenable for the Minister to seek a compliance order with respect to a demand that was not even sent to him. Again, Mr. Bowe's affidavit that demonstrates that Request BUST-21 forms part of a series of inquiries in which GT was involved. In the absence of any evidence or argument from Mr. Ghermezian that he was not aware of the Request being sent to his representatives at GT, I find that he received proper notice of it.

[244] The respondent also argues that this Request demanded that he produce information and documents in his purported capacity as a trustee and as a director of Gherfam, not in his personal capacity. This Request is directed to five recipients, i.e., the four Brothers and Gherfam. The reference in the Request to it being directed to Mr. Ghermezian (and the other Brothers) as trustees represents an explanation of the basis on which CRA considered him to be in a position to respond to the demands related to the trusts. In that respect, the Request was clearly directed to him, and he is the respondent to the compliance application before the Court. As such, it does not offend the "same person principle."

[245] In relation to its reference to Gherfam, I note that Gherfam is the respondent in T-258-19, in which the Minister again seeks a compliance order in relation to Request BUST-21, and I will address later in these Reasons whether an order should be issued against the corporation in relation to this Request. However, the

## 6) Requête BUST-21

[242] Cette requête du 4 janvier 2018 est adressée aux frères, en leur qualité de fiduciaires, et à Gherfam, à l'attention des fiduciaires et de Michael Oseen du cabinet GT. On leur demande de produire, en qualité de fiduciaires des fiducies V-Day et de quatre autres fiducies établies le 15 août 2002 (appelées « fiducies Royce » ailleurs dans le dossier de la Cour) et en qualité d'administrateurs de Gherfam, certains documents ou renseignements concernant la provenance des fonds versés aux fiducies.

[243] Le défendeur s'élève contre le fait que cette requête a été envoyée au cabinet GT et soutient que le ministre ne saurait demander une ordonnance lui enjoignant de se conformer à une demande formelle qui ne lui a même pas été envoyée. Encore une fois, l'affidavit de M. Bowe révèle que la requête BUST-21 fait partie d'une série de demandes adressées, entre autres, au cabinet GT. Comme M. Ghermezian n'a présenté aucun élément de preuve ou argument visant à démontrer qu'il ne savait pas que la requête avait été envoyée à ses représentants du cabinet GT, je conclus qu'il a été dûment avisé de la requête.

[244] Le défendeur soutient également que cette requête lui enjoignait de produire des renseignements et documents en sa prétendue qualité de fiduciaire et d'administrateur de Gherfam et non en sa qualité personnelle. La requête est adressée à cinq destinataires, les quatre frères et Gherfam. Le fait qu'elle soit adressée à M. Ghermezian (et aux autres frères) en tant que fiduciaire explique pourquoi l'ARC considérait qu'il était en mesure d'y répondre. À cet égard, la requête lui était clairement adressée et il est le défendeur dans la demande d'ordonnance soumise à la Cour. Par conséquent, elle ne contrevient pas au [TRADUCTION] « principe de la même personne ».

[245] Quant au fait que la requête soit adressée à Gherfam, je souligne que Gherfam est la défenderesse au dossier T-258-19 dans lequel le ministre sollicite aussi une ordonnance relativement à la requête BUST-21, et que j'examinerai plus loin dans les présents motifs s'il convient de rendre une ordonnance lui enjoignant de se

information that the Request seeks from the Brothers and from Gherfam is the same. Therefore, the fact that the Request is also directed to Gherfam does not represent a basis for Mr. Ghermezian to defend the compliance application against him.

[246] The Minister asserts that Mr. Ghermezian has not provided any of the requested documents and information. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to this Request.

#### (7) Request GG-24

[247] This Request, dated June 26, 2018, was addressed to Nader Ghermezian, as well as to the other Brothers. It references the Royce Trusts and four trusts settled on September 1, 2002 (referred to as the Regent Trusts), and requests that, in their capacities as “trustees, protectors and/or default beneficiaries” of the Royce Trusts and Regent Trusts, they provide certain information and/or documents. The Minister is now seeking compliance with only item 7 of this Request.

[248] The respondent again takes issue with the fact that this Request was sent to GT, arguing that it is untenable for the Minister to seek a compliance order with respect to a demand that was not even sent to him. However, again Mr. Bowe's affidavit demonstrates GT's involvement on behalf of the respondent in relation to CRA's inquiries. In the absence of any evidence or argument from Mr. Ghermezian that he was not aware of the Request being sent to his representatives at GT, I find that he received proper notice of it.

[249] The respondent argues that, as this Request demanded that he produce information and documents in his purported capacity as a trustee, protector and/or beneficiary, the Minister's application offends the “same person

conformer à cette requête. Toutefois, les renseignements que la requête vise à obtenir des frères et de Gherfam sont les mêmes. Par conséquent, le fait que la requête soit aussi adressée à Gherfam n'est pas un motif que M. Ghermezian peut opposer à la demande d'ordonnance présentée contre lui.

[246] Le ministre affirme que M. Ghermezian n'a fourni aucun des documents et des renseignements demandés. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer à cette requête devrait être rendue.

#### 7) Requête GG-24

[247] Cette requête du 26 juin 2018 a été adressée à Nader Ghermezian, ainsi qu'aux autres frères. Elle fait référence aux fiducies Royce et à quatre fiducies établies le 1<sup>er</sup> septembre 2002 (appelées les fiducies Regent). On demande à leurs destinataires de fournir, en leur qualité de [TRADUCTION] « fiduciaires, protecteurs ou bénéficiaires par défaut » des fiducies Royce et des fiducies Regent, certains renseignements ou documents. Le ministre demande maintenant qu'ils répondent seulement au point 7 de cette requête.

[248] Une fois de plus, le défendeur s'élève contre le fait que cette requête a été envoyée au cabinet GT et soutient que le ministre ne saurait solliciter une ordonnance lui enjoignant de se conformer à une demande formelle qui ne lui a même pas été envoyée. Or, et là encore, l'affidavit de M. Bowe révèle que le cabinet GT est visé par les demandes de renseignements de l'ARC en tant que représentant des défendeurs. Comme M. Ghermezian n'a présenté aucun élément de preuve ou argument visant à démontrer qu'il ne savait que la requête avait été envoyée à ses représentants du cabinet GT, je conclus qu'il a été dûment avisé de la requête.

[249] Le défendeur soutient que, puisque cette requête lui enjoignait de produire des renseignements et des documents en sa prétendue qualité de fiduciaire, de protecteur ou de bénéficiaire, alors la demande d'ordonnance

principe”. For the same reasons explained above in connection with other Requests in this application, I find no merit to this position.

[250] In relation to this particular Request, the respondent also raises an additional argument, that the Request included demands that were not sufficiently precise for Mr. Ghermezian to know what information and/or documentation he was required to provide. He refers to item 7(a), which demanded that he provide certain information and/or documentation related to trusts or similar arrangements in which he, a member of his family, or an entity controlled by them were involved in one of several capacities. One of those capacities was that of a “contributor”, a term which the Request further references by a footnote that states as follows:

For trusts or similar arrangements outside of Canada “contributor” is a defined term in section 94 of the *Income Tax Act*. For the purpose of this questionnaire, whether or not a contribution has been made to a trust or similar arrangement is to be determined in the context of that definition but without regard to “arm’s length transfers.” The deeming provisions of section 94 must also be taken into account. These encompass indirect transfers and other means of shifting value from Canada to the trust or similar arrangement.

[251] This submission is similar to the argument that this Court considered in *Ghermezian* in concluding that one paragraph of one of the Requirements under review in that case was unreasonable. As *Ghermezian* explained (at paragraphs 160–162):

However, there remains one argument advanced by the Applicant, which, while not one of its principal submissions, resonates with me as undermining the reasonableness of a component of the Gherfam RFI. The last operative paragraph of GEI-29 sets out the following requirement:

4. Provide any additional information or explanations that are relevant in determining whether or not the rules of former section 94 of the Act (for taxation

du ministre contrevient au [TRADUCTION] « principe de la même personne ». Pour les motifs exposés ci-dessus relativement aux autres requêtes visées par la présente demande d’ordonnance, j’estime que ce point de vue n’est pas fondé.

[250] En ce qui concerne cette requête en particulier, le défendeur M. Ghermezian avance qu’elle n’est pas assez précise pour qu’il sache quels renseignements ou documents il devait fournir. Il renvoie au point 7a), où on lui enjoint de fournir certains renseignements ou documents relatifs à des fiducies ou accords semblables, auxquels lui, un membre de sa famille ou une personne morale contrôlée par eux sont partie prenante à l’un des nombreux titres y mentionnés. L’un d’eux est celui de « contribuant », un terme également employé dans une note de bas de page de la requête, que voici :

[TRADUCTION]

Dans le cas des fiducies étrangères ou accords semblables, le terme « contribuant » est défini à l’article 94 de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Aux fins du présent questionnaire, la question de savoir si un apport a été fait ou non à une fiducie ou au titre d’un accord semblable doit être tranchée en fonction de cette définition, mais sans égard aux « transferts sans lien de dépendance ». Il faut également tenir compte des dispositions déterminatives de l’article 94. Elles portent sur les transferts indirects et les autres moyens de transférer une valeur du Canada à la fiducie ou au titre d’un accord semblable.

[251] Cet argument ressemble à celui que la Cour a examiné dans la décision *Ghermezian* avant de conclure que l’un des paragraphes de l’une des demandes péremptoires en cause dans cette affaire était déraisonnable. La Cour a expliqué (aux paragraphes 160 à 162) :

Toutefois, la demanderesse a formulé une autre prétention qui, même si elle ne fait pas partie de ses principaux arguments, mine à mon avis le caractère raisonnable d’un élément de la DPR visant Gherfam. Voici le texte de la demande formulée dans le dernier paragraphe clé du document GEI-29 :

[TRADUCTION]

4. Fournir tous les renseignements ou explications supplémentaires qui sont pertinents quant à la question de savoir si les règles de l’ancien article 94 de la

years before 2007) applies to the Royce and Regent Trusts in respect of the transaction described in the background of this query.

The Applicant argues that this paragraph is not sufficiently precise for the Applicant to understand what it is required to provide in response. The paragraph requires the Applicant to undertake a legal analysis surrounding the operation of former s 94, including potentially speculating on how the Minister would propose to invoke that section, and then make a determination as to what information could be relevant to informing that analysis.

I agree that this paragraph is problematic. As previously explained, the Respondent relies on the analysis in *Nadler* (at para 9), in which Justice Gauthier found no serious issue with the requirement in that case, because it properly indicated the name of the taxpayer concerned, referred to the appropriate enabling provision, and gave a description of the information required which was sufficient to enable the recipient to prepare its response. In my view, paragraph 4 of GEI-29 does not give a description of the information required which is sufficient to enable the Applicant to prepare its response to that paragraph. I therefore find that the Gherfam RFI is unreasonable in this respect.

[252] Superficially, there are similarities in the paragraph challenged in *Ghermezian* and the footnote that the respondent references in the application at hand, as both engage the meaning of section 94 of the Act. However, I am not convinced that the concern identified in *Ghermezian* applies in the case at hand. In *Ghermezian*, the lack of precision turned on the impugned paragraph asking the recipient of the Demand to provide unspecified information, the relevance of which to section 94 the Minister expected the recipient to determine, without the Minister having explained how she might propose to invoke that section. In contrast, in the case at hand, the Minister is simply drawing the respondent's attention to certain statutory definitions and deeming provisions in section 94, to assist the respondent in understanding the meaning of the term "contributor" as employed in the Request. I do not find this item in Request GG-24 to suffer from a lack of precision that undermines its validity.

Loi (dans le cas des années d'imposition précédant 2007) s'appliquent aux fiducies Royce et Regent en ce qui a trait à l'opération décrite dans la section du contexte de la présente demande.

La demanderesse soutient que ce paragraphe n'est pas suffisamment précis pour lui permettre de comprendre ce qu'elle doit fournir en réponse. Le texte du paragraphe oblige la demanderesse à mener une analyse juridique concernant l'application de l'ancien article 94, notamment en formulant des hypothèses sur la façon dont la ministre invoquerait cette disposition, puis à déterminer les renseignements qui pourraient être pertinents quant aux besoins de cette analyse.

Je conviens que ce paragraphe est problématique. Comme je l'ai déjà expliqué, le défendeur invoque l'analyse menée dans la décision *Nadler* (au para 9), dans laquelle la juge Gauthier n'a relevé aucun problème grave lié à la demande péremptoire dans cette affaire-là, parce que celle-ci indiquait comme il se devait le nom du contribuable concerné, précisait la disposition législative applicable et donnait une description des renseignements requis, ce qui suffisait à Canada-Israel Securities Ltd. pour être en mesure de préparer sa réponse. À mon avis, le paragraphe 4 du document GEI-29 ne donne pas une description suffisamment précise des renseignements demandés pour permettre à la demanderesse de préparer sa réponse à ce paragraphe. J'en arrive donc à la conclusion que la DPR visant Gherfam n'est pas raisonnable à cet égard.

[252] À première vue, il y a des ressemblances entre le paragraphe contesté dans l'affaire *Ghermezian* et la note de bas de page à laquelle le défendeur renvoie dans l'affaire qui nous occupe, car les deux soulèvent la question du sens de l'article 94 de la Loi. Toutefois, je ne suis pas convaincu que la préoccupation décrite dans la décision *Ghermezian* s'applique en l'espèce. Dans cette décision, le manque de précision concernait le paragraphe dans lequel le ministre enjoignait au destinataire de la demande péremptoire de fournir des renseignements non précisés, dont la pertinence pour les besoins de l'article 94 devait être déterminée par le bénéficiaire, sans que le ministre explique les raisons justifiant qu'il invoque cette disposition. En revanche, dans l'affaire qui nous occupe, le ministre attire simplement l'attention du défendeur sur certaines définitions et dispositions déterminatives de l'article 94, afin qu'il puisse comprendre le sens du terme « contribuant » utilisé dans la requête. Je ne crois pas que cet élément de la requête GG-24 manque de précision au point de compromettre sa validité.

[253] Finally, the respondent raises an unnamed persons argument in relation to this Request. As an initial point in considering this argument, I note that the Demand in relation to which the respondent is presently raising this argument is a Request, not a Requirement. There were references at the hearing to the possibility that the limitations on seeking information about unnamed persons, which arise from subsection 231.2(2), do not apply in the context of a Request. However, the Minister has not presented any substantive submissions in support of a position that she can avoid the need for subsection 231.2(3) judicial authorization, that would apply to a Requirement issued under section 231.2, by instead issuing a Request under section 231.1. I will therefore analyse this issue on the basis that the Request is problematic if it conflicts with the limitations on seeking information related to unnamed persons as reflected in the jurisprudence. I note that, in *Redeemer*, the Supreme Court performed an analysis of such principles, notwithstanding that the Demand in that case was issued under section 231.1.

[254] The respondent submits that in cross-examination Mr. Bowe admitted that this Request demanded information about unnamed persons so that the Minister could investigate their tax liability. This submission turns on counsel's questioning of Mr. Bowe on item 7 of the Request. Counsel referred Mr. Bowe to that item's request for identification of arrangements that could be considered trusts under the laws of Canada and then asked if CRA was seeking that disclosure so that it could investigate such entities as to their residency and potential tax liability. The transcript records this evidence as follows:

Q. You were asking for that disclosure so that you could investigate that entity to make determinations regarding its residency and potential tax liability; correct?

[253] Enfin, le défendeur avance un argument sur les personnes non désignées nommément. Je commencerai mon examen en disant que la demande formelle à l'égard de laquelle le défendeur soulève cet argument est une requête et non une demande péremptoire. D'aucuns ont évoqué à l'audience la possibilité que les restrictions applicables aux demandes de renseignements concernant des personnes non désignées nommément, qui découlent du paragraphe 231.2(2), ne s'appliquent pas dans le contexte d'une requête. En revanche, le ministre n'a présenté aucune observation de fond à l'appui de sa prétention qu'il peut échapper à l'obligation d'obtenir l'autorisation judiciaire prévue au paragraphe 231.2(3), qui s'applique aux demandes péremptoires faites au titre de l'article 231.2, en faisant plutôt une requête fondée sur l'article 231.1. J'analyserai donc cette question en partant du principe que la requête pose problème si elle entre en conflit avec les restrictions applicables aux demandes de renseignements visant des personnes non désignées nommément, tel qu'il ressort de la jurisprudence pertinente. Je souligne que, dans l'arrêt *Redeemer*, la Cour suprême a analysé ce principe même si, dans cette affaire, la demande relevait de l'article 231.1.

[254] Le défendeur soutient que M. Bowe a admis en contre-interrogatoire que cette requête visait à obtenir des renseignements sur des personnes non désignées nommément afin que le ministre puisse enquêter sur leur assujettissement à l'impôt. Cette prétention découle des questions que l'avocat a posées à M. Bowe au sujet du point 7 de la requête. L'avocat a demandé à M. Bowe, à propos de ce point, de dire quels accords pourraient être considérés comme des fiducies en droit canadien, puis il lui a demandé si l'ARC cherchait à ce qu'on lui communique ces renseignements afin qu'elle puisse enquêter sur le lieu de résidence de ces entités et sur leur assujettissement à l'impôt. L'extrait suivant est tiré de la transcription de ce témoignage :

[TRADUCTION]

Q. Vous avez demandé qu'on vous communique ces renseignements afin que vous puissiez enquêter sur le lieu de résidence de cette entité et sur son potentiel assujettissement à l'impôt, n'est-ce pas?

A. As well as the tax liability of Mr. Ghermezian and his spouse and his minor child.

Q. So all of them; correct?

A. Well, the primary purpose — yes, all of them, Mr. Sood.

[255] Counsel then asked Mr. Bowe whether the identities of these other arrangements were known to the Minister when the Request was issued. Mr. Bowe responded by referencing paragraph 105 of his affidavit, explaining that this paragraph listed trusts of which the Minister was aware, including several in relation to which the Minister had not obtained information from the Ghermezian family.

[256] On the basis of this evidence, the respondent submits that this Request seeks information and documentation related to unnamed persons, for purposes of determining the tax position of those unnamed persons, and is therefore invalid without prior judicial authorization.

[257] In response to this argument, the Minister emphasizes that the analysis whether judicial authorization is required, when information or documentation is sought related to unnamed persons, is fact-dependent. Relying principally on *Redeemer* and *Artistic Ideas*, she submits that judicial authorization is required only when the record demonstrates that the information sought in relation to unnamed persons will be used primarily for purposes of verifying those persons' obligations under the Act. The Minister submits that the respondent's argument based on Mr. Bowe's evidence would lead to an absurd result, i.e., that the Minister cannot, without judicial authorization, obtain information about an unnamed person, even if that information is relevant to the audit of a named person.

[258] The jurisprudence canvassed earlier in these Reasons clearly establishes that the fact documents and information may, once provided, lead to investigations of other taxpayers does not invoke a need for judicial authorization. However, the analysis is not entirely straightforward when the record in a matter, such as the evidence elicited from Mr. Bowe on cross-examination, suggests

R. Ainsi que sur l'assujettissement à l'impôt de M. Ghermezian, de son épouse et de son enfant mineur.

Q. Donc, sur toutes ces personnes, n'est-ce pas?

R. Eh bien, le but premier — oui, sur toutes ces personnes, M. Sood.

[255] L'avocat a ensuite demandé à M. Bowe si ces autres accords étaient connus du ministre au moment où la requête a été faite. M. Bowe a répondu en expliquant qu'on pouvait trouver au paragraphe 105 de son affidavit la liste des fiducies connues du ministre, dont plusieurs à l'égard desquelles le ministre n'avait pas obtenu de renseignements de la famille Ghermezian.

[256] Cela étant, le défendeur soutient que cette requête vise à obtenir des renseignements et des documents concernant des personnes non désignées nommément afin de déterminer l'assujettissement à l'impôt de ces personnes et qu'elle est donc invalide parce qu'elle n'a pas été préalablement autorisée par un juge.

[257] En réponse à cet argument, le ministre souligne que l'analyse visant à déterminer s'il est nécessaire d'obtenir l'autorisation d'un juge, lorsque la demande de renseignements ou de documents vise des personnes non désignées nommément, dépend des faits. Se fondant principalement sur les arrêts *Redeemer* et *Artistic Ideas*, il soutient que l'autorisation d'un juge est requise seulement si le dossier révèle que les renseignements ainsi demandés serviront essentiellement à vérifier si ces personnes sont tenues par la Loi à des obligations. Le ministre soutient que l'argument avancé par le défendeur, à partir du témoignage de M. Bowe, mène à un résultat absurde, c'est-à-dire que le ministre ne pourrait, sans autorisation judiciaire, obtenir des renseignements sur une personne non désignée nommément, même si ces renseignements sont pertinents pour la vérification d'une personne désignée.

[258] Il ressort clairement de la jurisprudence examinée précédemment que le fait que des documents et des renseignements, une fois obtenus, puissent mener à des enquêtes sur d'autres contribuables ne signifie pas qu'il faut obtenir l'autorisation d'un juge. Toutefois, l'analyse n'est pas aussi simple lorsque le dossier révèle, tout comme le révèle le témoignage obtenu de M. Bowe en

that CRA has a present intention, when serving a Demand, to investigate the tax position of both entities that are known to the Minister and potentially unknown entities. The situation is further complicated in the case at hand by Mr. Bowe's explanation of the list of entities that were known to the Minister and which it appears could be the subject of at least components of the questions posed in item 7. That item is clearly not problematic to the extent it relates to known entities.

[259] In my view, the jurisprudence and policy considerations favour the Minister's position on this matter. Based on Mr. Bowe's cross-examination evidence and the explanation in his affidavit of the overall context of CRA's audit initiatives of which Request GG-24 forms a part, it was CRA's intention to investigate the tax position of Mr. Nader Ghermezian and his family, and CRA considered information and documentation related to possible unknown trusts or similar arrangements to be relevant to that investigation. As the Minister submits, *Redeemer* explains that the subsection 231.2(2) requirement should not apply to situations in which the requested information is required in order to verify the compliance of the taxpayer being audited (at paragraph 22). I agree with the Minister's position that the fact that the information may also be relevant to investigation of an unnamed person does not warrant departure from that reasoning.

[260] As noted above, item 7 is the only portion of this Request for which the Minister seeks a compliance order. Subject to any portions of that item that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to item 7 of the Request.

(8) Requests NUST-22 and NUST-23

[261] These Requests, both dated April 5, 2018, are addressed to Nader Ghermezian at the Edmonton Address. Mr. Bowe attaches these Requests as exhibits

contre-interrogatoire, qu'en faisant signifier une demande formelle, l'ARC a l'intention d'examiner la situation fiscale à la fois d'entités qui sont connues du ministre et éventuellement d'entités inconnues. La situation est encore plus compliquée en l'espèce à cause des explications données par M. Bowe au sujet de la liste des entités connues du ministre qui, semble-t-il, pourraient être visées par au moins certains aspects des questions posées au point 7. Ce point ne pose manifestement pas problème dans la mesure où il se rapporte à des entités connues.

[259] À mon avis, la jurisprudence et des considérations de principe militent en faveur de la position du ministre sur cette question. Compte tenu du témoignage donné par M. Bowe en contre-interrogatoire et de l'explication contenue dans son affidavit quant au contexte global des initiatives de l'ARC en matière de vérification dont fait partie la requête GG-24, l'ARC avait l'intention d'enquêter sur la situation fiscale de M. Nader Ghermezian et de sa famille, et elle a jugé qu'il serait pertinent d'obtenir des renseignements et des documents concernant de possibles fiducies inconnues ou des accords semblables. Comme le soutient le ministre, l'arrêt *Redeemer* nous enseigne que le paragraphe 231.2(2) ne s'applique pas aux cas où les renseignements demandés sont nécessaires pour s'assurer que le contribuable visé par la vérification se conforme à la Loi (au paragraphe 22). Je suis d'accord avec le ministre pour dire que le fait que les renseignements puissent aussi être utiles à l'enquête sur une personne non désignée nommément ne justifie pas de s'écarter de ce raisonnement.

[260] Comme je l'ai mentionné, le point 7 de cette requête est le seul pour lequel le ministre sollicite une ordonnance. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer au point 7 de la requête devrait être rendue.

8) Requêtes NUST-22 et NUST-23

[261] Ces requêtes, toutes deux datées du 5 avril 2018, sont adressées à Nader Ghermezian à l'adresse d'Edmonton. Elles sont jointes à titre de pièces à

to his affidavit and states that they were sent as letters to Mr. Ghermezian. In the absence of any evidence or argument from Mr. Ghermezian that he did not receive notice of the Request, I find that he did receive proper notice.

[262] NUST-22 refers to Mr. Ghermezian as a trustee of one of the Regent Trusts and asserts that CRA has found the trust to be factually resident in Canada since the date of its formation. The Requests demands filing of certain tax forms and seeks documents and/or information related thereto. NUST-23 is largely identical to NUST-22, except that it relates to one of the Royce Trusts.

[263] The respondent takes issue with the items in the Requests demanding the filing of tax forms. However, the Minister is pursuing only certain items (items 8 to 23) in the Requests, which do not include those demands.

[264] The respondent also raises a precision argument in relation to item 23 these Requests, seeking accounting databases. The respondent asserts that references therein to the “Ghermezian Group” and “Mall of America Group” were not sufficiently precise for him to know what information and documentation he was required to provide in response. Item 23 reads as follows:

In addition to the above noted requests, we request a copy of each complete and unaltered electronic accounting database maintained for the Ghermezian Group that contains accounting in respect of:

- a. Each of the trusts, partnerships and corporations held directly or indirectly by each of the trusts;
- b. Triple Five MOA Holdings, LLC;
- c. Triple Five MOA Investments, LLC
- d. MOA Management, LLC;

l’affidavit de M. Bowe qui affirme qu’elles ont été envoyées sous forme de lettres à M. Ghermezian. Comme M. Ghermezian n’a présenté aucun élément de preuve ou argument visant à démontrer qu’il n’avait pas reçu l’avis de requête, je conclus qu’il a été dûment avisé.

[262] Il est mentionné dans la requête NUST-22 que M. Ghermezian est fiduciaire de l’une des fiducies Regent et que l’ARC a conclu que la fiducie résidait de fait au Canada depuis sa constitution. Les requêtes exigent de M. Ghermezian qu’il produise certains formulaires d’impôt ainsi que des documents ou renseignements y afférents. La requête NUST-23 est pour l’essentiel identique à la requête NUST-22, sauf qu’elle se rapporte à l’une des fiducies Royce.

[263] Le défendeur s’oppose au fait que, dans les requêtes, on lui demande de produire des formulaires d’impôt. Toutefois, le ministre ne cherche à obtenir que certains éléments (points 8 à 23) des requêtes, qui ne comprennent pas ces formulaires.

[264] Le défendeur fait aussi valoir que le point 23 de ces requêtes, qui porte sur la production de bases de données comptables, manque de précision. Il affirme qu’il y est fait mention du [TRADUCTION] « groupe Ghermezian » et du « Mall of America Group », ce qui n’est pas assez précis pour qu’il sache quels renseignements et documents il doit fournir en réponse. Le point 23 est ainsi rédigé :

[TRADUCTION]

En plus des documents et renseignements susmentionnés, nous demandons une copie de chaque base de données comptables électronique, complète et non modifiée, qui est tenue pour le groupe Ghermezian et qui contient des données comptables concernant les entités suivantes :

- a. chacune des fiducies, sociétés de personnes et sociétés détenues directement ou indirectement par chacune des fiducies;
- b. Triple Five MOA Holdings, LLC;
- c. Triple Five MOA Investments, LLC;
- d. MOA Management, LLC;

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>e. MOA Investments, LLC;</li> <li>f. Triple Five Minnesota, Inc.;</li> <li>g. Manchester Leasing Inc.;</li> <li>h. Gherfam Equities Inc.;</li> <li>i. GL data for any non-arm's length entity that maintains an intercompany account with one of the entities identified above;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>e. MOA Investments, LLC;</li> <li>f. Triple Five Minnesota, Inc.;</li> <li>g. Manchester Leasing Inc.;</li> <li>h. Gherfam Equities Inc.;</li> <li>i. les données du grand livre de toute entité ayant un lien de dépendance et détenant un compte intersociétés avec l'une des entités susmentionnées;</li> </ul> |
|---|---|

For clarity, we are requesting GL data for all entities in the Mall of America Group and any related entity that transacts with the Mall of America Group.

Pour plus de précision, nous demandons les données du grand livre de toutes les entités du groupe Mall of America et de toute entité affiliée qui fait affaire avec le Mall of America Group.

[265] Neither “Ghermezian Group” nor “Mall of America Group” is defined in either of these Requests. While Mr. Bowe’s affidavit defines the term “Ghermezian Group” to mean the Brothers and other related or economically connected individuals and entities, the affidavit and therefore this particular definition of the term were not in the respondent’s possession when he received the Requests. However, I agree with the Minister’s submission that, while the undefined term “Ghermezian Group” appears in item 23, the necessary precision is afforded by the subsequent paragraphs (a) to (i), which identify the particular entities for which the accounting is sought. I do not find that the use of the term “Ghermezian Group” precludes the respondent knowing what information or documentation is requested.

[265] Ni le « groupe Ghermezian » ni le « Mall of America Group » n’est défini dans l’une ou l’autre de ces requêtes. Il est vrai que dans son affidavit, M. Bowe définit le terme « groupe Ghermezian » comme étant les frères et les autres personnes et entités ayant avec eux des liens économiques ou autres, mais le défendeur n’avait pas cet affidavit, et par conséquent cette définition, en mains lorsqu’il a reçu les requêtes. Toutefois, je suis d’accord avec le ministre pour dire que, même si le terme non défini « groupe Ghermezian » figure au point 23, les paragraphes subséquents a) à i), qui désignent les entités visées par la demande de données comptables, apportent les précisions nécessaires. Je ne crois pas que l’utilisation du terme « groupe Ghermezian » empêche le défendeur de savoir quels renseignements ou documents sont exigés.

[266] I have more concern with the use of the term “Mall of America Group” in the final sentence of item 23. Mr. Bowe’s affidavit states what I understand to be CRA’s understanding that the Mall of America is owned 100 percent by the Ghermezian Group (as defined in his affidavit) via the Royce Trusts, the Regent Trusts, and Gherfam. In that context, the Minister relies on *Zeifmans*, in which Justice Walker explained that CRA cannot be expected to know the structure of a taxpayer’s holdings (at paragraph 78). While I agree with this principle, I note that the Demand language challenged as imprecise in *Zeifmans* was “entities owned, operated, controlled or otherwise connected” (emphasis omitted) with certain named persons (see paragraph 77). Justice Walker concluded that concepts

[266] L’emploi du terme « Mall of America Group », dans la dernière phrase du point 23, me préoccupe davantage. M. Bowe explique dans son affidavit ce que je crois être l’interprétation de l’ARC, à savoir que le Mall of America appartient à 100 p. 100 au groupe Ghermezian (défini dans son affidavit) par l’entremise des fiducies Royce, des fiducies Regent et de Gherfam. Dans ce contexte, le ministre s’appuie sur la décision *Zeifmans*, dans laquelle la juge Walker a expliqué qu’on ne pouvait s’attendre à ce que l’ARC connaisse la composition des avoirs d’un contribuable (au paragraphe 78). Bien que j’en convienne, je remarque que, dans l’affaire *Zeifmans*, les termes de la demande officielle qui étaient contestés à cause de leur imprécision étaient : [TRADUCTION]

such as “otherwise connected” or “operated by” were not easily defined and that, as it was the applicant taxpayer that had knowledge of the group’s business structure, the Demand was intelligible (at paragraphs 81–82).

[267] In my view, the term “Mall of America Group” does not benefit from the same level of intelligibility as the language considered in *Zeifmans*. While one might speculate as to the meaning of the term, as broadly encompassing all entities in some manner connected with the Mall of America, in my view the requirement for such speculation demonstrates that this portion of the Request is not sufficiently precise for the respondent to respond. As such, I find the final sentence set out above from item 23 of the Request to be invalid. To be clear, I find the rest of item 23 to be valid.

[268] Subject to those findings, and subject to any other portions of these Requests that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties’ further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to the portions of these Requests that the Minister is still pursuing.

(9) Request NUST2-01

[269] This Request, dated October 11, 2018, is addressed to the attention of Nader Ghermezian and the other Brothers, under cover of a registered letter to Nader Ghermezian at the Edmonton Address. Mr. Bowe’s affidavit states that CRA issued this Request, which is appended as an exhibit to his affidavit. In the absence of any evidence or argument from Mr. Ghermezian that he did not receive notice of the Request, I find that he did receive proper notice.

[270] This Requests demands that, in their capacity as trustees, protectors, and/or default beneficiaries of one or more of the V-Day Trusts, the Brothers provide various

« entités détenues, exploitées, contrôlées ou autrement apparentées » (soulignement omis) aux personnes désignées nommément (voir paragraphe 77). La juge Walker a conclu que des termes tels que « autrement apparentées » ou « exploitées par » n’étaient pas faciles à définir, et que, puisque le contribuable demandeur connaissait la structure d’entreprise du groupe, la demande était intelligible (aux paragraphes 81–82).

[267] Selon moi, le terme « Mall of America Group » ne bénéficie pas du même niveau d’intelligibilité que les termes examinés dans la décision *Zeifmans*. Bien que l’on puisse conjecturer sur son sens, qui englobe de façon générale toutes les entités liées d’une manière ou d’une autre au Mall of America, j’estime que s’il est nécessaire de conjecturer ainsi, c’est parce cette partie de la requête n’est pas suffisamment précise pour que le défendeur puisse y répondre. Par conséquent, je conclus que la dernière phrase du point 23 de la requête, reproduite ci-dessus, est invalide. Par souci de clarté, je conclus que le reste du point 23 est valide.

[268] Sous réserve de ces conclusions et sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d’autres observations sur l’application de mes conclusions concernant l’interprétation de l’article 231.1, je conclus qu’une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de produire les éléments de ces requêtes que le ministre tente encore d’obtenir devrait être rendue.

9) Requête NUST2-01

[269] Cette requête du 11 octobre 2018 est adressée à Nader Ghermezian et aux autres frères. Elle a été envoyée sous la forme d’une lettre recommandée à Nader Ghermezian à l’adresse d’Edmonton. Dans son affidavit, M. Bowe dit que l’ARC a fait cette requête, qui est jointe en annexe à son affidavit. Comme M. Ghermezian n’a produit aucun élément de preuve ou argument visant à démontrer qu’il n’avait pas reçu l’avis de requête, je conclus qu’il a été dûment avisé de la requête.

[270] Cette requête enjoint aux frères, en leur qualité de fiduciaires, de protecteurs ou de bénéficiaires par défaut d’une ou de plusieurs des fiducies V-Day, de produire

categories of information and/or documentation pertaining to the trusts, to be used to determine if the trusts are resident in Canada for income tax purposes.

[271] Because the Request seeks information from him in his capacity as trustee, etc., the respondent raises the “same person principle” as a defence. I find no merit in this argument, as the Request was clearly directed to Mr. Ghermezian (and the other Brothers) and he is the respondent to this application. The reference to his capacity as trustee, etc. merely identifies the basis for CRA’s expectation that he would have access to the information or documentation sought.

[272] The Minister asserts that Mr. Ghermezian has not provided any of the requested documents and information. Subject to any portions of this Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties’ further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to this Request.

#### (10) Requirement A-NG-0126

[273] This Requirement, dated June 27, 2018, is addressed to Nader Ghermezian at the Edmonton Address and requires him to provide, for a number of companies identified in the subject line, various categories of information and documents pertaining to the period from January 1, 1997, to April 30, 2018. This includes: a list of all known accounts; copies of all bank statements for certain listed accounts and for accounts held at any other banks; and identification of the source of all deposits made to the accounts and the destination of all outgoing transfers.

[274] Other than arguments canvassed earlier in these Reasons, the only additional argument raised by the respondent in relation to that this Requirement is an assertion that the Minister has failed to prove that the Requirement was issued for the purpose of the administration and enforcement of the Act as contemplated by subsection 231.2(1).

diverses catégories de renseignements ou documents concernant ces fiducies, lesquels serviront à déterminer si les fiducies résident au Canada aux fins de l’impôt sur le revenu.

[271] Comme la requête vise à obtenir de lui qu’il fournisse des renseignements en sa qualité de fiduciaire ou autre, le défendeur invoque le [TRADUCTION] « principe de la même personne ». J’estime que cet argument n’est pas fondé, étant donné que la requête a clairement été adressée à M. Ghermezian (et aux autres frères) et qu’il est le défendeur dans la présente demande d’ordonnance. La mention de sa qualité de fiduciaire ou autre explique simplement pourquoi l’ARC s’attend à ce qu’il ait accès aux renseignements ou aux documents demandés.

[272] Le ministre affirme que M. Ghermezian n’a fourni aucun des documents et renseignements demandés. Sous réserve de toute partie de la présente requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d’autres observations des parties sur l’application de mes conclusions concernant l’interprétation de l’article 231.1, je conclus qu’une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer à cette requête devrait être rendue.

#### 10) Demande péremptoire A-NG-0126

[273] Cette demande péremptoire du 27 juin 2018 est adressée à Nader Ghermezian à l’adresse d’Edmonton et lui enjoint de fournir, au sujet des sociétés mentionnées dans l’objet, diverses catégories de renseignements et documents pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 30 avril 2018. Il doit notamment produire une liste de tous les comptes connus, des copies de tous les relevés bancaires de certains comptes et des comptes détenus dans toute autre banque, et la source de tous les dépôts aux comptes et la destination de tous les virements bancaires.

[274] Outre les arguments examinés précédemment dans les présents motifs, le seul autre argument que le défendeur fait valoir quant à cette demande péremptoire, c’est que le ministre n’a pas prouvé qu’elle a été faite pour l’application et l’exécution de la Loi, comme le prévoit le paragraphe 231.2(1).

[275] Mr. Bowe's affidavit explains that most of the information sought in this Requirement relates to the banking records of companies understood by CRA to be controlled by the respondent. He states that the Requirement was prepared for purposes related to the administration and enforcement of the Act, namely the audit of the residency and reported assets and income of 97GFT and T5WW (entities identified earlier in these Reasons). Applying the jurisprudential principles canvassed earlier in these Reasons, and in the absence of any more detailed submissions from the respondent in support of this argument, I find it to be without merit.

[276] The Minister seeks to obtain all information and documentation requested in this Requirement. I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to this Requirement.

#### (11) Requirement A-NG-0127

[277] This Requirement, dated June 28, 2018, is addressed to Nader Ghermezian at the Edmonton Address and requires him to provide, for a number of companies and other entities identified, various categories of information and documents pertaining to the period from January 1, 1997, to April 30, 2018. This includes: the minute books including director resolutions, share register, financial reports, agreements, and contacts for the listed entities, and all bank statements for the listed entities.

[278] In addition to arguments canvassed earlier in these Reasons, the respondent argues that the Minister has failed to prove that this Requirement was issued for the purpose of the administration and enforcement of the Act as contemplated by subsection 231.2(1). In relation to this Requirement, Mr. Bowe's affidavit explains that CRA believes that 97GFT holds, or may have held, shares in corporations other than T5WW, and that the Requirement was prepared for purposes related to the administration and enforcement of the Act, namely the audit of the residency and unreported assets and income of 97GFT and T5WW. Applying the jurisprudential

[275] Dans son affidavit, M. Bowe explique que la plupart des renseignements que l'ARC cherche à obtenir par cette demande péremptoire se rapportent aux relevés bancaires des sociétés qui, selon elle, sont contrôlées par le défendeur. Il affirme que la demande péremptoire a été préparée à des fins liées à l'application et à l'exécution de la Loi, soit afin de vérifier le lieu de résidence et les actifs et revenus déclarés de la FFG97 et de la T5WW (entités ci-dessus mentionnées dans les présents motifs). Après avoir appliqué les principes jurisprudentiels examinés ci-dessus, et comme le défendeur n'a pas présenté d'observations plus détaillées à l'appui de cet argument, j'estime que celui-ci n'est pas fondé.

[276] Le ministre cherche à obtenir tous les renseignements et documents demandés dans cette demande péremptoire. Je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer à cette demande péremptoire devrait être rendue.

#### 11) Demande péremptoire A-NG-0127

[277] Cette demande péremptoire du 28 juin 2018 est adressée à Nader Ghermezian à l'adresse d'Edmonton et lui enjoint de fournir, au sujet des sociétés et autres entités mentionnées, diverses catégories de renseignements et de documents pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 30 avril 2018. Il doit notamment produire les registres des procès-verbaux, y compris les résolutions des administrateurs, le registre des actionnaires, les rapports financiers, les ententes, ainsi que les coordonnées des personnes-ressources et tous les relevés bancaires des entités mentionnées.

[278] Outre les arguments examinés précédemment dans les présents motifs, le défendeur soutient que le ministre n'a pas prouvé que cette demande péremptoire a été faite pour l'application et l'exécution de la Loi, comme le prévoit le paragraphe 231.2(1). M. Bowe explique dans son affidavit, au sujet de cette demande péremptoire, que l'ARC croit que la FFG97 détient ou pourrait avoir détenu des actions de sociétés autres que T5WW et que la demande péremptoire a été préparée à des fins liées à l'application et à l'exécution de la Loi, soit afin de vérifier le lieu de résidence et les actifs et revenus non déclarés de la FFG97 et de la T5WW. Après avoir appliqué les

principles canvassed above, and in the absence of any more detailed submissions from the respondent in support of this argument, I find it to be without merit.

[279] The respondent also notes that the subject line in this requirement employs the term “Gibraltar entities” and argues that, as the term is undefined, it is insufficiently precise for the Requirement to be enforceable. I find no merit to this argument. As the Minister submits, the body of the Requirement details the entities in relation to which the relevant information and documentation is sought.

[280] The Minister seeks to obtain all information and documentation requested in this Requirement. I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to this Requirement.

#### (12) Requirement A-NUST-0103

[281] This Requirement, dated January 23, 2019, is addressed to Nader Ghermezian at the Edmonton Address. It notes that he is a trustee, protector, and/or beneficiary of one of each of the V-Day Trusts, the Royce Trusts, and the Regent Trusts and requires him to provide various documents and information in relation to those trusts, including: US tax returns and tax schedules for the three trusts at both the federal and state level; the books and records relied upon to prepare those U.S. tax returns; and all Schedule K-1 Forms received by the trusts.

[282] Noting the reference to being a trustee, protector, and/or beneficiary of the trusts, the respondent invokes the “same person principle”. However, I read this reference as explaining the basis for CRA’s belief that Mr. Ghermezian has access to the relevant information and documentation. The Requirement is directed to Mr. Ghermezian, and he is the respondent to this application. Therefore, the “same person principle” represents no impediment to the validity of the Requirement.

principes jurisprudentiels examinés ci-dessus, et comme le défendeur n’a pas présenté d’observations plus détaillées à l’appui de cet argument, j’estime que celui-ci n’est pas fondé.

[279] Le défendeur fait aussi valoir que la ligne Objet de cette demande péremptoire contient le terme [TRADUCTION] « entités Gibraltar », et que, comme ce terme n’est pas défini, il n’est pas assez précis pour que la demande péremptoire lui soit opposable. J’estime que cet argument n’est pas fondé. Comme le soutient le ministre, les entités à l’égard desquelles il demande des renseignements et documents pertinents sont décrites dans le corps de la demande.

[280] Le ministre cherche à obtenir tous les renseignements et documents demandés dans cette demande péremptoire. Je conclus qu’une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer à celle-ci doit être rendue.

#### 12) Demande péremptoire A-NUST-0103

[281] Cette demande péremptoire du 23 janvier 2019 est adressée à Nader Ghermezian à l’adresse d’Edmonton. Il y est indiqué qu’il est fiduciaire, protecteur et/ou bénéficiaire de l’une des fiducies V-Day, de l’une des fiducies Royce et de l’une des fiducies Regent, et on lui enjoint de fournir divers documents et renseignements concernant ces fiducies, dont : les déclarations de revenus des trois fiducies, et les annexes y afférentes, produites aux É.-U. tant au niveau fédéral et qu’au niveau des États; les livres et registres utilisés pour préparer ces déclarations de revenus; et tous les formulaires Annexe K-1 reçus par les fiducies.

[282] Comme il est fait mention de sa qualité de fiduciaire, de protecteur et/ou de bénéficiaire des fiducies, le défendeur invoque le [TRADUCTION] « principe de la même personne ». Toutefois, j’estime que cette mention vient expliquer pourquoi l’ARC croit que M. Ghermezian a accès aux renseignements et documents pertinents. La demande péremptoire est adressée à M. Ghermezian, qui est le défendeur dans la présente demande d’ordonnance. Par conséquent, le [TRADUCTION] « principe de la même personne » ne fait aucunement obstacle à la validité de la demande péremptoire.

[283] The respondent also raises another argument specific to this Requirement. He notes that it was issued on January 23, 2019, and, as it specified 30 days for response, that response was due on February 22, 2019, the day after the Minister commenced this summary application. He argues that he is prejudiced thereby and that it represents an abuse of process for the Minister to attempt to sweep this particular Requirement into this application, when the respondent was not in default of his compliance obligation when the application was commenced.

[284] I agree that these circumstances represent an irregularity. However, the respondent has not explained how he is prejudiced thereby, particularly as the Court is examining his lack of compliance years after the Requirement was issued. I find that this irregularity does not warrant dismissing the application in relation to this Requirement.

[285] The Minister seeks to obtain all information and documentation requested in this Requirement, with the exception of the U.S. tax returns of the V-Day Trust. I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to the remaining items sought by the Minister under this Requirement.

### (13) Requirement A-GRDT-0100

[286] This Requirement, dated January 21, 2019, is addressed to Nader Ghermezian at the Edmonton Address. It refers to him as the manager (director) of corporations ultimately held by the Ghermezian Royal Discretionary Trust (GRDT) and requires him to produce various categories of information and documents pertaining to such corporations, their related corporations and shareholders, including certain categories of transactions.

[287] Noting the reference to being a manager or director of the relevant corporations, the respondent invokes the “same person principle”. However, I read this reference as explaining the basis for CRA’s belief that Mr. Ghermezian has access to the relevant information

[283] Le défendeur soulève aussi un autre argument concernant cette demande péremptoire. Il fait remarquer qu’elle a été faite le 23 janvier 2019 et que, comme on lui accordait un délai de 30 jours pour y répondre, il devait fournir cette réponse le 22 février 2019, soit le lendemain du dépôt de la présente demande sommaire par le ministre. Il soutient qu’il a de ce fait subi un préjudice et que cette demande sommaire constitue un abus de procédure du fait que le ministre tente de faire en sorte qu’elle s’applique à la demande péremptoire en cause, alors qu’il (le défendeur) n’avait pas manqué à son obligation de conformité lorsque la demande sommaire a été introduite.

[284] Je conviens que cette situation est irrégulière. Toutefois, le défendeur n’a pas expliqué en quoi il était lésé, d’autant plus que la Cour examine ses manquements à la Loi des années après que la demande péremptoire ait été faite. Je conclus que cette irrégularité ne justifie pas de rejeter la demande d’ordonnance quant à cette demande péremptoire.

[285] Le ministre cherche à obtenir tous les renseignements et documents visés par cette demande péremptoire, à l’exception des déclarations de revenus de la fiducie V-Day produites aux É.-U. Je conclus qu’une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de produire les autres éléments demandés par le ministre dans cette demande péremptoire devrait être rendue.

### 13) Demande péremptoire A-GRDT-0100

[286] Cette demande péremptoire du 21 janvier 2019 est adressée à Nader Ghermezian à l’adresse d’Edmonton. M. Ghermezian y est désigné comme étant le gestionnaire (administrateur) de sociétés ultimement détenues par le Ghermezian Royal Discretionary Trust (GRDT) et doit produire diverses catégories de renseignements et de documents concernant ces sociétés, leurs sociétés apparentées et leurs actionnaires, y compris certaines catégories d’opérations.

[287] Comme il est fait mention de sa qualité de gestionnaire ou d’administrateur des sociétés concernées, le défendeur invoque le [TRADUCTION] « principe de la même personne ». Toutefois, j’estime que cette mention vient expliquer pourquoi l’ARC croit que M. Ghermezian

and documentation. The Requirement is directed to Mr. Ghermezian, and he is the respondent to this application. Therefore, the “same person principle” represents no impediment to the validity of the Requirement.

[288] The respondent also raises the argument that the Court canvassed above in relation to Requirement A-NUST-0103. Requirement A-GRDT-0100 was issued on January 21, 2019, and, as it specified 30 days for response, that response was due on February 20, 2019, i.e., after the Minister commenced this summary application. He argues that he is prejudiced thereby and that it represents an abuse of process for the Minister to attempt to sweep this particular Requirement into this application, when the respondent was not in default of his compliance obligation when the application was commenced. For the same reasons as explained above in relation to Requirement A-NUST-0103, I find that this irregularity does not warrant dismissing the application in relation to this Requirement.

[289] The Minister seeks to obtain all information and documentation requested in this Requirement. I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to this Requirement.

B. *T-254-19* – M.N.R. v. Marc Vaturi

(1) Request A-MV-0144

[290] This Request, dated October 3, 2018, and addressed to Marc Vaturi at 357 Cortleigh Boulevard, Toronto, Ontario, M5N 1R4 (the Toronto Address), indicates that he has been selected for an audit for the 2016 and 2017 taxation periods and requests various categories of information and/or documentation. The only outstanding portions of this request are aspects of item 1 (regarding sources of Mr. Vaturi’s worldwide income) and item 8 (a list of all foreign and domestic personal banking accounts and certain information and/or documentation pertaining to such accounts).

a accès aux renseignements et documents pertinents. La demande péremptoire est adressée à M. Ghermezian, qui est le défendeur dans la présente demande. Par conséquent, le [TRADUCTION] « principe de la même personne » ne fait aucunement obstacle à la validité de la demande péremptoire.

[288] Le défendeur avance aussi l’argument que la Cour a examiné relativement à la demande péremptoire A-NUST-0103. La demande péremptoire A-GRDT-0100 a été faite le 21 janvier 2019 et, comme le défendeur avait 30 jours pour y répondre, il devait fournir cette réponse le 20 février 2019, soit après le dépôt de la présente demande sommaire par le ministre. Il soutient qu’il a de ce fait subi un préjudice et que cette demande sommaire constitue un abus de procédure du fait que le ministre tente de faire en sorte qu’elle s’applique à la demande péremptoire en cause, alors qu’il (le défendeur) n’avait pas manqué à son obligation de conformité lorsque la demande sommaire a été introduite. Pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus au sujet de la demande péremptoire A-NUST-0103, je conclus que cette irrégularité ne justifie pas de rejeter la demande d’ordonnance quant à cette demande péremptoire.

[289] Le ministre cherche à obtenir tous les renseignements et documents demandés dans cette demande péremptoire. Je conclus qu’une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de se conformer à celle-ci devrait être rendue.

B. *T-254-19* – M.R.N. c. Marc Vaturi

1) Requête A-MV-0144

[290] Cette requête datée du 3 octobre 2018 et adressée à Marc Vaturi au 357, boulevard Cortleigh, Toronto (Ontario) M5N 1R4 (l’adresse de Toronto), indique que M. Vaturi a été choisi pour faire l’objet d’une vérification concernant les périodes d’imposition 2016 et 2017 et qu’il doit fournir diverses catégories de renseignements et de documents. Les seuls aspects de cette requête auxquels M. Vaturi n’a pas répondu concernent le point 1 (sources de ses revenus de toute provenance) et le point 8 (liste de tous les comptes bancaires personnels détenus à l’étranger et au pays, et certains renseignements ou documents se rapportant à ces comptes).

[291] In relation to notice, Mr. Bowe attaches a copy of this Request including a Canada Post delivery receipt. Mr. Bowe explained in cross-examination that the Toronto Address, to which this Request was sent, was Mr. Vaturi's home address at the time he had conduct of the audit. In the absence of any evidence or argument from Mr. Vaturi that he did not receive notice of the Request, I find that he received proper notice.

[292] In addition to broader arguments canvassed earlier in these Reasons, the respondent also argues, in relation to this particular Request, that he has already provided sufficient responses thereto. It appears that the remaining dispute between the parties on this subject surrounds the following information or documentation that the Minister maintains is outstanding, representing a small subset of material requested in a March 10, 2020, letter from Mr. Bowe to Mr. Vaturi following up on Request A-MV-0144:

**Question 1 – Information regarding sources of worldwide income (including details such as the type of income (investment, employment, business, etc.), dates when the income was earned and any supporting documentation (pay stubs, statement of wages, etc.))**

We require supporting documentation for each of the sources of income listed below. Acceptable documentation may include contracts, agreements, pay stubs, statements of wages, invoices, etc. Sources of income:

- The consulting fees received by [you] from [Triple Five World Properties Limited] in 2016 and 2017;
- The interest collected from Royal Bank of Canada in 2016 and 2017.

...

**Question 8 – A list identifying all foreign and domestic personal banking and investment accounts, held solely, jointly or otherwise, that have been operated by you, or on behalf of you. In addition to this, please include:**

[291] En ce qui concerne l'avis, M. Bowe a joint une copie de cette requête à son affidavit, y compris un reçu de livraison de Postes Canada. M. Bowe a expliqué en contre-interrogatoire que l'adresse de Toronto où la requête a été envoyée était l'adresse domiciliaire de M. Vaturi au moment où il était chargé de la vérification. Comme M. Vaturi n'a présenté aucun élément de preuve ou argument visant à démontrer qu'il n'avait pas reçu l'avis de la requête, je conclus qu'il a été dûment avisé.

[292] Outre les arguments généraux examinés précédemment dans les présents motifs, le défendeur a fait valoir, au sujet de cette requête, que les réponses qu'il avait données étaient suffisantes. Il semble que le désaccord qui oppose les parties à ce sujet porte sur les renseignements ou documents suivants qui, selon le ministre, n'ont pas été fournis et représentent une infime partie des documents demandés dans une lettre du 10 mars 2020 envoyée par M. Bowe à M. Vaturi par suite de la requête A-MV-0144 :

[TRADUCTION]

**Question 1 – Renseignements sur les sources de revenus de toute provenance (notamment le type de revenu (investissement, emploi, entreprise, etc.), les dates auxquelles le revenu a été gagné et toute pièce justificative (talons de paie, état des salaires, etc.))**

Nous vous demandons de bien vouloir nous fournir des pièces justificatives pour chacune des sources de revenus mentionnées ci-après. Voici quelques exemples de documents acceptables : contrats, ententes, talons de paie, états des salaires, factures, etc. Sources de revenus :

- les honoraires de consultation que [vous] avez reçus de [Triple Five World Properties Limited] en 2016 et 2017;
- les intérêts perçus de la Banque Royale du Canada en 2016 et 2017.

[...]

**Question 8 – Une liste de tous les comptes de banque et d'investissement personnels étrangers et canadiens, détenus exclusivement, conjointement ou autrement par vous, qui ont été administrés par vous ou en votre nom. Veuillez également inclure les documents suivants :**

- |  |   |
|--|---|
| <p>a) <b>Accounts held in trust for minors;</b></p> <p>b) <b>Loan accounts and lines of credit;</b></p> <p>c) <b>Credit card statements;</b></p> <p>d) <b>Monthly statements that note all entries in respect to the period requested above for all accounts;</b></p> <p>e) <b>Authorizations, powers of attorney for any account; and,</b></p> <p>g) <b>A statement setting out the particulars of any safety deposit box rentals.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monthly statement from RBC Account [details redacted] for the period of May 24, 2017 to June 23, 2017 are missing.</li> <li>- Monthly statements for World Alliance Consulting Limited, a Hong Kong company controlled by you.</li> <li>- Monthly statements for any other accounts operated or controlled by you or on your behalf.</li> </ul> | <p>a) <b>comptes détenus en fiducie pour des mineurs;</b></p> <p>b) <b>comptes de prêt et marges de crédit;</b></p> <p>c) <b>relevés de carte de crédit;</b></p> <p>d) <b>relevés mensuels indiquant toutes les entrées relatives à la période mentionnée précédemment pour tous les comptes;</b></p> <p>e) <b>autorisations et procurations relatives aux comptes;</b></p> <p>g) <b>déclaration donnant des précisions sur la location de tout coffret de sûreté.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevés mensuels du compte de la RBC [renseignements personnels caviardés] pour la période du 24 mai au 23 juin 2017 sont manquants.</li> <li>- Relevés mensuels de World Alliance Consulting Limited, une entreprise de Hong Kong contrôlée par vous.</li> <li>- Relevés mensuels de tout autre compte détenu ou contrôlé par vous ou en votre nom.</li> </ul> |
|--|---|

[293] In relation to Question 1, the respondent takes issue with the request for “acceptable” documentation, noting Mr. Bowe’s acknowledgement in cross-examination that he meant acceptable to him. The respondent argues that this does not provide a sufficient description of the information required to allow him to prepare his response. I disagree with this position. The request is for supporting documentation for the two specified sources of income. The March 10, 2020, letter provides examples of the sort of documentation that could serve this purpose. Mr. Vaturi is in the best position to know what sort of documentation he may have to satisfy the request. The language of this follow-up letter does not present a basis to resist this outstanding portion of the Request.

[294] Also in relation to Question 1, the respondent refers to an August 19, 2019, response from his counsel to one of the Minister’s other Requests (MV-08, which is no longer being pursued). That response explained that the consulting arrangements between Mr. Vaturi and Triple Five World Properties Limited were oral and not reduced to writing. He submits that it follows from that response that there are no supporting documents to provide. I find

[293] S’agissant de la question 1, le défendeur conteste la demande de documents « acceptables » et souligne que M. Bowe a reconnu en contre-interrogatoire qu’il voulait dire « acceptables pour lui ». Il soutient que ce terme ne donne pas des renseignements requis une description suffisante pour qu’il puisse préparer sa réponse. Je ne partage pas ce point de vue. La requête vise à obtenir des pièces justificatives pour les deux sources de revenus précisées. La lettre du 10 mars 2020 donne des exemples du genre de documents qui pourraient servir à cette fin. M. Vaturi est le mieux placé pour savoir quel genre de documents lui permettraient de répondre à la requête. Les termes de cette lettre de suivi ne justifient pas qu’il s’oppose à cette partie de la requête.

[294] Toujours au sujet de la question 1, le défendeur renvoie à la réponse que son avocat a envoyée le 19 août 2019 à l’une des autres requêtes du ministre (la requête MV-08 à laquelle le ministre a renoncé). Dans cette réponse, l’avocat expliquait que les ententes de consultation conclues entre M. Vaturi et Triple Five World Properties Limited étaient verbales et non écrites. M. Vaturi soutient qu’il s’ensuit qu’il n’a aucun document justificatif à

little merit to this position, as the fact that the consulting arrangement itself is not documented does not mean that there is no supporting documentation for the resulting payments.

[295] In relation to the reference in Question 1 to interest from the Royal Bank of Canada (RBC), the respondent submits that supporting documentation is presumably found within the monthly statements for the RBC account referenced under Question 8. While that may be the case, the respondent has not presented evidence that would allow the Court to reach that conclusion.

[296] Turning to Question 8, I note that counsel for both parties confirmed at the hearing that the missing monthly RBC statement has been provided. It therefore appears that the only outstanding aspect of this question relates to the monthly statements for World Alliance Consulting Limited (WACL). In challenging this request, the respondent relies on Mr. Bowe's acknowledgement in cross-examination that he does not know for a fact that Mr. Vaturi controlled WACL. The respondent also points out Mr. Bowe's statement in his affidavit that the respondent has submitted documentation to CRA denying ownership of WACL.

[297] In response, the Minister relies on evidence in Mr. Bowe's affidavit, which she submits represents information acquired by CRA suggesting that Mr. Vaturi does control WACL. He has adduced no evidence to the contrary, and I find no basis for him to resist responding to this outstanding element of the Request.

[298] Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Mr. Vaturi in relation to this Request.

fournir. Cet argument me semble peu fondé, car ce n'est pas parce que l'entente de consultation n'a pas été consignée par écrit qu'il n'existe aucun document justificatif relatif aux paiements qui en découlent.

[295] Quant à la mention, à la question 1, des intérêts provenant de la Banque Royale du Canada (RBC), le défendeur fait valoir que les pièces justificatives se trouvent probablement dans les relevés bancaires mensuels de la RBC dont il est question à la question 8. C'est peut-être le cas, mais le défendeur n'a présenté aucun élément de preuve qui permettrait à la Cour de tirer cette conclusion.

[296] En ce qui concerne la question 8, je fais remarquer que les avocats des deux parties ont confirmé à l'audience que le relevé mensuel manquant de la RBC avait été produit. Il semble donc que le seul aspect non résolu de cette question concerne les relevés mensuels de la World Alliance Consulting Limited (WACL). Pour contester cette requête, le défendeur s'appuie sur le fait que M. Bowe a reconnu en contre-interrogatoire qu'il ne savait pas vraiment si M. Vaturi contrôlait la WACL. Le défendeur attire aussi l'attention de la Cour sur la déclaration faite par M. Bowe dans son affidavit selon laquelle le défendeur avait fait parvenir à l'ARC des documents confirmant qu'il ne détenait aucune participation dans la WACL.

[297] En réponse, le ministre s'appuie sur les renseignements contenus dans l'affidavit de M. Bowe, qui, soutient-il, sont des renseignements obtenus par l'ARC qui montrent que M. Vaturi contrôle bel et bien la WACL. M. Vaturi n'a présenté aucune preuve contraire et je ne vois rien qui lui permettrait de refuser de répondre à cet élément de la requête.

[298] Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Vaturi de se conformer à cette requête devrait être rendue.

## (2) Requirement A-MV-0136

[299] This Requirement, dated June 27, 2018, is addressed to Mr. Vaturi at the Toronto Address and requires him to provide, in relation to a number of companies identified in the subject line, various categories of information and documents pertaining to the period from January 1, 1997, to April 30, 2018.

[300] The respondent advances a “same person principle” argument. He submits that, in contrast with Request A-MV-0144, which referenced in its subject line Mr. Vaturi’s personal tax returns, Requirement A-MV-0136 references various foreign corporations and seeks information relevant to their tax position. The respondent asserts that any access he may have to the requested information and documents would arise from his role, if any, in decision making in relation to these corporations. On this basis, the respondent takes the position that the Requirement was in fact directed to the corporations, not to him personally.

[301] I find no merit to this position. The Requirement was addressed to and clearly directed to Mr. Vaturi, as is this application. The fact that the Requirement seeks information and documentation relevant to the tax position of the referenced corporations does not mean that it was directed to the corporations.

[302] The Minister seeks to obtain all information and documentation requested in this Requirement. I find that a compliance order should issue against Mr. Vaturi in relation to this Requirement.

## (3) Requirement A-MV-0137

[303] This Requirement, dated June 28, 2018, is addressed to Mr. Vaturi at the Toronto Address and requires him to provide, in relation to a number of companies and other entities identified, various categories of information and documents pertaining to the period from January 1, 1997, to April 30, 2018.

[304] In response, Mr. Vaturi raises the “same person principle” argument on the same basis as in relation to

## 2) Demande péremptoire A-MV-0136

[299] Cette demande péremptoire du 27 juin 2018 est adressée à M. Vaturi à l’adresse de Toronto et lui enjoint de fournir, au sujet des sociétés nommées dans l’objet, diverses catégories de renseignements et de documents se rapportant à la période du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 30 avril 2018.

[300] Le défendeur invoque le [TRADUCTION] « principe de la même personne ». Il soutient que, contrairement à la requête A-MV-0144 qui, selon sa ligne Objet, porte sur ses déclarations de revenus personnelles, la demande péremptoire A-MV-0136 porte sur diverses sociétés étrangères et vise à obtenir des renseignements sur leur situation fiscale. Le défendeur fait valoir que, s’il avait accès aux renseignements et documents demandés, ce serait à cause du rôle qu’il joue, le cas échéant, dans le processus décisionnel lié à ces sociétés. Cela étant, il soutient que la demande péremptoire vise en fait les sociétés et non lui personnellement.

[301] J’estime que cet argument n’est pas fondé. La demande péremptoire était adressée à M. Vaturi et visait clairement ce dernier, tout comme la présente demande. Le fait qu’elle vise à obtenir des renseignements et des documents se rapportant à la situation fiscale des sociétés en question ne veut pas dire qu’elle vise ces sociétés.

[302] Le ministre cherche à obtenir tous les renseignements et documents demandés dans cette demande péremptoire. Je conclus qu’une ordonnance enjoignant à M. Vaturi de se conformer à cette demande péremptoire devrait être rendue.

## 3) Demande péremptoire A-MV-0137

[303] Cette demande péremptoire du 28 juin 2018 est adressée à M. Vaturi à l’adresse de Toronto et lui enjoint de fournir, au sujet des sociétés et autres entités mentionnées dans l’objet, diverses catégories de renseignements et de documents se rapportant à la période du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 30 avril 2018.

[304] En réponse, M. Vaturi invoque le [TRADUCTION] « principe de la même personne » pour la même raison

Requirement A-MV-0136. For the same reasons set out above, I reject that argument.

[305] The Minister seeks to obtain all information and documentation requested in this Requirement. I find that a compliance order should issue against Mr. Vaturi in relation to this Requirement.

C. *T-258-19* – M.N.R. v. Gherfam Equities Inc.

[306] Although this application initially sought a compliance order related to a larger number of Requests, as well as one Requirement, the Minister advises that the Requirement (which was set aside in *Ghermezian*) is no longer being pursued and that the application now relates to only four of the Requests.

(1) Request GEI-20

[307] This Request, dated December 7, 2017, is addressed to Gherfam, to the attention of Michael Oseen of GT. It requests provision of certain information and documentation related to a list of entities of which Gherfam is asserted to have an indirect ownership or membership interest.

[308] I note that CRA provided this Request to Gherfam through GT as its representative. To the extent the respondent is raising any concern about notice, I note that Mr. Bowe's affidavit in this application refers to GT as the respondent's authorized representative and identifies information provided by CRA to GT and vice versa in the course of CRA's audit. In the absence of any evidence or argument that Gherfam did not receive this request, I find that proper notice has been given.

[309] The Minister seeks all documents and/or information that are the subject of this Request. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the

que celle invoquée à l'égard de la demande péremptoire A-MV-0136. Pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, je rejette cet argument.

[305] Le ministre cherche à obtenir tous les renseignements et documents demandés dans cette demande péremptoire. Je conclus qu'une ordonnance enjoignant à M. Vaturi de se conformer à cette demande péremptoire devrait être rendue.

C. *T-258-19* – M.R.N. c. Gherfam Equities Inc.

[306] Cette demande visait initialement à obtenir une ordonnance concernant un plus grand nombre de requêtes, ainsi qu'une demande péremptoire, mais le ministre a fait savoir qu'il renonçait à cette demande péremptoire (qui a été annulée dans la décision *Ghermezian*) et que la demande ne portait maintenant que sur quatre requêtes.

1) Requête GEI-20

[307] Cette requête du 7 décembre 2017 est adressée à Gherfam, à l'attention de Michael Oseen du cabinet GT. Elle vise à obtenir des renseignements et documents relatifs à une liste d'entités dans lesquelles Gherfam détiendrait un droit de propriété indirect ou un intérêt en tant que membre.

[308] Je remarque que l'ARC a envoyé cette requête à Gherfam par l'entremise de son représentant, le cabinet GT. Dans la mesure où la défenderesse exprime des réserves au sujet de l'avis, je souligne que, dans l'affidavit qui a été produit en l'espèce, M. Bowe désigne le cabinet GT comme étant le représentant autorisé de la défenderesse, et fait état des renseignements qui ont été fournis par l'ARC au cabinet GT, et vice-versa, au cours de la vérification faite par l'ARC. Comme Gherfam n'a présenté aucun élément de preuve ou argument visant à démontrer qu'elle n'avait pas reçu cette requête, je conclus qu'elle a été dûment avisée.

[309] Le ministre demande tous les documents et renseignements qui font l'objet de cette requête. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant

statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Gherfam in relation to this Request.

(2) Request GEI-21

[310] This Request, dated December 7, 2017, is addressed to Gherfam, again to the attention of Michael Oseen of GT. It requests provision of certain information and documentation (including minute books) related to Royce Holdings and other entities.

[311] Again, I find no issue surrounding CRA's provision of notice of the Request to Gherfam through GT as its representative.

[312] The respondent also raises a precision argument, in relation to an item in the Request that reads as follows:

4) For entities that also maintain a "branch" or that have registered as a "foreign person" in other jurisdictions (ie. the LLC maintains registrations in DE, NY, FA, NJ ...), please also provide the Minute Books for that entity for each of those jurisdictions.

[313] The respondent argues that this item is not precise enough for it to be able to respond, as neither "branch" nor "foreign person" is defined. While the use of those terms in the Request could perhaps benefit from further precision, the term "branch" is understandable through its ordinary meaning, and the Request gives examples to assist with the understanding of the meaning of a foreign person registration in another jurisdiction. I do not find this item in the Request invalid for want of precision.

[314] The respondent also argues that the Minister has failed to prove that this Request was issued for the purpose of administration or enforcement of the Act. Mr. Bowe's affidavit explains that this Request was issued to Gherfam, as one of the previously identified members of Royce Holdings, to obtain information and documents about Royce Holdings and its subsidiaries. Applying the

l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à Gherfam de se conformer à cette requête devrait être rendue.

2) Requête GEI-21

[310] Cette requête du 7 décembre 2017 est adressée à Gherfam, elle aussi à l'attention de Michael Oseen du cabinet GT. Elle vise à obtenir certains renseignements et documents (dont des registres de procès-verbaux) concernant Royce Holdings et d'autres entités.

[311] Encore une fois, je ne vois aucun problème en ce qui a trait à la communication par l'ARC de l'avis de la requête faite à Gherfam par l'entremise de son représentant, le cabinet GT.

[312] La défenderesse remet aussi en question la précision d'un élément de la requête, qui est ainsi rédigé :

[TRADUCTION]

4) Pour les entités qui exploitent également une « succursale » ou qui sont inscrites comme « personne étrangère » dans d'autres ressorts (c.-à-d. que la SRL est toujours inscrite dans les États du DE, de NY, de la FA, du NJ...), veuillez également fournir les registres des procès-verbaux de cette entité pour chacun de ces ressorts.

[313] La défenderesse soutient que cet élément n'est pas assez précis pour qu'elle puisse y répondre, car ni le terme « succursale » ni le terme « personne étrangère » ne sont définis. Bien que les termes employés dans la requête pourraient sans doute être plus précis, le terme « succursale » est compréhensible suivant son sens ordinaire, et la requête donne des exemples d'inscription à titre de personne étrangère dans un autre ressort afin de faciliter la compréhension de ce terme. J'estime que cet élément de la requête n'est pas invalide pour cause d'imprécision.

[314] La défenderesse soutient également que le ministre n'a pas prouvé que cette requête avait été faite en vue de l'application ou de l'exécution de la Loi. Dans son affidavit, M. Bowe explique que la requête a été envoyée à Gherfam, à titre de membre déjà identifié de Royce Holdings, afin d'obtenir des renseignements et des documents concernant Royce Holdings et ses filiales. Après

jurisprudential principles canvassed above, and in the absence of any more detailed submissions from the respondent in support of this argument, I find it to be without merit

[315] The Minister seeks all documents and/or information that are the subject of this Request. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Gherfam in relation to this Request.

### (3) Request GEI-28

[316] This Request, dated June 28, 2018, is addressed to Gherfam, to the attention of its directors. It requests provision of certain information and documentation related to the investments and/or accounts of a company called Regent New York Fund Corporation (RNY), described as a controlled foreign affiliate of Gherfam.

[317] The respondent notes that this Request was addressed to the attention of unnamed directors of Gherfam and submits that the Minister has failed to prove that the Request was actually served on Gherfam. In response, the Minister relies on Mr. Bowe's affidavit, which attaches a copy of the Request as an exhibit to his affidavit and deposes that it was sent by fax to GT. The exhibit includes a copy of the fax transmission sheet. Noting my above conclusions as to GT's role as Gherfam's representatives, I find that Gherfam received appropriate notice of this Request.

[318] The respondent also argues that the Minister has failed to prove that this Request was issued for the purpose of administration or enforcement of the Act. Mr. Bowe's affidavit explains that this Request was issued to Gherfam to obtain information about investments of RNY (described as a controlled foreign affiliate of Gherfam) and its subsidiaries, as part of CRA's examination of Gherfam's reporting of its income. Applying the jurisprudential principles

avoir appliqué les principes jurisprudentiels examinés ci-dessus, et comme la défenderesse n'a pas présenté d'observations plus détaillées à l'appui de cet argument, j'estime que celui-ci n'est pas fondé.

[315] Le ministre cherche à obtenir tous les documents et renseignements qui font l'objet de cette requête. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à Gherfam de se conformer à cette requête devrait être rendue.

### 3) Requête GEI-28

[316] Cette requête du 28 juin 2018 est adressée à Gherfam, à l'attention de ses administrateurs. Elle vise à obtenir certains renseignements et documents relatifs aux placements ou aux comptes d'une société appelée Regent New York Fund Corporation (RNY), décrite comme étant une société étrangère affiliée contrôlée par Gherfam.

[317] La défenderesse souligne que cette requête a été adressée à l'attention des administrateurs de Gherfam, non désignés nommément, et soutient que le ministre n'a pas prouvé qu'elle avait bel et bien été signifiée à Gherfam. En réponse, le ministre s'appuie sur l'affidavit de M. Bowe auquel est jointe comme pièce une copie de la requête et dans lequel il est mentionné que celle-ci a été envoyée par télécopieur au cabinet GT. Y est aussi jointe comme pièce une copie de la page de transmission par télécopieur. Compte tenu de mes conclusions quant au rôle joué par le cabinet GT en tant que représentant de Gherfam, je conclus que Gherfam a été dûment avisée de cette requête.

[318] La défenderesse soutient par ailleurs que le ministre n'a pas prouvé que cette requête avait été présentée en vue de l'application ou de l'exécution de la Loi. Dans son affidavit, M. Bowe explique que la requête a été envoyée à Gherfam afin d'obtenir des renseignements sur les placements de RNY (décrite comme une société étrangère affiliée contrôlée par Gherfam) et de ses filiales, dans le cadre de l'examen par l'ARC des déclarations de

canvassed above, and in the absence of any more detailed submissions from the respondent in support of this argument, I find it to be without merit.

[319] The respondent also raises imprecision arguments. It notes that the Request employs the undefined term “Ghermezian Group”. In my view, this is not problematic, as this term appears in a description of CRA’s activities, not in the delineation of the information or documentation requested.

[320] The respondent also raises imprecision surrounding the phrase commencing with “and any other relevant documents” in item 1(b) of the Request:

1. For each of the general ledger account listed in Appendix A:

...

b. In the event that any of these investments were transferred or disposed of, please provide an explanation to why the transfer or disposition was not recorded in the general ledger. In addition, please provide documentation to support the transfer or disposition. The documentation should include trading slips, purchase and sale agreements, correspondence, bank statements, cancelled checks, wire transfers, and any other relevant documents that would provide a clear audit trail to verify the transfer or disposition and any tax consequences resulting from the transaction. [Emphasis added.]

[321] The respondent submits that it cannot be expected to know what to provide in response to the language highlighted above. I agree with this submission, as this language would require the respondent to perform an analysis of unspecified tax consequences. Any compliance order issued in relation to this Request should exclude this language.

[322] Subject to that point and to any other portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties’ further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation

revenus de Gherfam. Après avoir appliqué les principes jurisprudentiels examinés ci-dessus, et comme la défenderesse n’a pas présenté d’observations plus détaillées à l’appui de cet argument, j’estime que celui-ci n’est pas fondé.

[319] La défenderesse fait aussi valoir que la requête manque de précision. Elle souligne qu’on y emploie le terme non défini « groupe Ghermezian ». À mon avis, ce terme ne pose pas problème, car il apparaît dans une description des activités de l’ARC et non dans la description des renseignements ou des documents demandés.

[320] La défenderesse estime également que le passage commençant par [TRADUCTION] « et tout autre document pertinent », au point 1b) de la requête, est imprécis :

[TRADUCTION]

1. Pour chacun des comptes du grand livre énumérés à l’annexe A :

[...]

b. Si l’un de ces placements a été transféré ou cédé, veuillez expliquer pourquoi le transfert ou la cession n’a pas été consigné dans le grand livre. De plus, veuillez fournir les documents à l’appui de ce transfert ou de cette cession. Vous devez entre autres fournir les bordereaux d’opération, les conventions d’achat-vente, la correspondance, les relevés bancaires, les chèques annulés, les virements télégraphiques et tout autre document pertinent offrant une piste de vérification claire qui permettrait de contrôler le transfert ou la cession de même que les conséquences fiscales de l’opération. [Non souligné dans l’original.]

[321] La défenderesse soutient qu’on ne peut s’attendre à ce qu’elle sache quoi produire en réponse au passage souligné ci-dessus. Je partage cet avis, car une telle formulation obligerait la défenderesse à se livrer à une analyse de conséquences fiscales non précisées. L’ordonnance qui sera rendue relativement à cette requête, s’il en est, doit exclure ce passage.

[322] Sous réserve de ce qui précède et de toute autre partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d’autres observations sur l’application de mes conclusions concernant l’interprétation de

of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Gherfam in relation to this Request.

(4) Request BUST-21

[323] As noted above in relation to the application against Nader Ghermezian, this Request, dated January 4, 2018, was addressed to the Brothers as trustees and to Gherfam. It requests certain documentation and/or information regarding the source of funds contributed to the V-Day Trusts and the Royce Trusts.

[324] I need not canvass again the arguments that have been addressed above in relation to the application against Nader Ghermezian. However, to the extent that Gherfam raises the “same person principle” in the context of its role as respondent, I note that, while the Request was directed to the Brothers, it was also directed to Gherfam. As Gherfam was a recipient of the Request and is now a respondent to this application, the “same person principle” is not an impediment to the validity of the Request.

[325] The respondent raises an imprecision concern about the fact that the Request seeks information not only about the identified trusts but also “their subsidiaries”, which term is not defined in the Request. I do not find that term lacking in intelligibility.

[326] The respondent also raises an unnamed persons concern arising from this Request seeking information about the trusts’ subsidiaries, noting that the Request refers to CRA reviewing the contributions to the U.S. trusts “and verifying the subsidiaries of the trust”. I do not read this language as suggesting that CRA intends to use information derived from the Request primarily for purposes of verifying the tax position of unnamed subsidiaries of the trusts referenced in the Request. Applying the principles governing the unnamed persons provisions canvassed above in these Reasons, I do not find this aspect of Request BUST-21 problematic.

l’article 231.1, je conclus qu’une ordonnance enjoignant à Gherfam de se conformer à cette requête devrait être rendue.

4) Requête BUST-21

[323] Comme je l’ai mentionné ci-dessus au sujet de la demande d’ordonnance concernant Nader Ghermezian, cette requête du 4 janvier 2018 est adressée aux frères en leur qualité de fiduciaires et à Gherfam. Elle vise à obtenir certains documents et/ou renseignements sur la provenance des fonds versés aux fiducies V-Day et aux fiducies Royce.

[324] Il n’est pas nécessaire de revenir sur les arguments que j’ai examinés ci-dessus relativement à la demande d’ordonnance visant Nader Ghermezian. Toutefois, dans la mesure où Gherfam soulève le [TRADUCTION] « principe de la même personne », eu égard à sa qualité de défenderesse, je ferai remarquer que, bien que la requête soit adressée aux frères, elle est aussi adressée à Gherfam. Comme Gherfam a reçu la requête et qu’elle est maintenant défenderesse dans la présente demande, le [TRADUCTION] « principe de la même personne » ne fait aucunement obstacle à la validité de la requête.

[325] La défenderesse estime que la requête manque de précision, en ce qu’elle vise à obtenir des renseignements non seulement sur les fiducies désignées nommément, mais aussi sur [TRADUCTION] « leurs filiales », un terme qui n’est pas défini dans la requête. Je ne crois pas que ce terme soit incompréhensible.

[326] La défenderesse fait aussi valoir que la requête concerne des personnes non désignées nommément en ce qu’elle vise à obtenir des renseignements au sujet des filiales des fiducies, et qu’il y est question du fait que l’ARC s’intéresse aux contributions versées aux fiducies américaines [TRADUCTION] « et procède au contrôle des filiales de la fiducie ». Selon moi, ce passage ne signifie pas que l’ARC a l’intention d’utiliser les renseignements ainsi obtenus essentiellement pour vérifier la situation fiscale des filiales non désignées nommément des fiducies mentionnées dans la requête. Après avoir appliqué les principes régissant les dispositions relatives aux personnes non désignées nommément examinées dans les

[327] The Minister asserts that Gherfam has not provided any of the requested documents and information. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Gherfam in relation to this Request.

D. *T-259-19* – M.N.R. v. Paul Ghermezian

[328] This application relates solely to one Requirement.

(1) Requirement A-GDT-0103

[329] This Requirement, dated October 30, 2018, refers to Paul Ghermezian as one of the trustees of The Ghermezian Dynasty Trust (GDT) and seeks information and documents related to GDT. It also requests identification of any additional, separate trusts created under the terms of the GDT trust agreement, as well as various categories of information and documentation for a list of limited liability companies referred to as "Investee Corporations".

[330] I have addressed earlier in these Reasons the respondent's arguments surrounding Paul Ghermezian's residency. I have also addressed his arguments surrounding the effectiveness of service under subsection 231.2(1) of the Act. For the sake of good order, I also note Mr. Bowe's cross-examination evidence that the Edmonton Address, to which the Requirement was sent, was the address used on Paul Ghermezian's prior tax filings with CRA.

[331] The respondent raises a "same person principle" argument, noting that the Requirement references his role as a trustee for GDT. I find no merit to this argument. While the Requirement seeks information related to GDT and reflects CRA's understanding that, as a trustee of

présents motifs, je ne suis pas d'avis que cet aspect de la requête BUST-21 pose problème.

[327] Le ministre affirme que Gherfam n'a produit aucun des documents et renseignements demandés. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'une ordonnance enjoignant à Gherfam de se conformer à cette requête devrait être rendue.

D. *T-259-19* – M.R.N. c. Paul Ghermezian

[328] Cette demande d'ordonnance porte sur une seule demande péremptoire.

1) Demande péremptoire A-GDT-0103

[329] Cette demande péremptoire du 30 octobre 2018 désigne Paul Ghermezian comme étant l'un des fiduciaires de la Ghermezian Dynasty Trust (GDT) et vise à obtenir des renseignements et des documents concernant la GDT. Elle vise également à obtenir le nom de toute autre fiducie distincte créée en vertu de la convention relative à la fiducie GDT, ainsi qu'à obtenir diverses catégories de renseignements et de documents concernant une liste de sociétés à responsabilité limitée appelées les [TRADUCTION] « sociétés émettrices ».

[330] J'ai traité plus tôt dans les présents motifs des arguments du défendeur concernant le lieu de résidence de Paul Ghermezian. J'ai également examiné les arguments qu'il a avancés au sujet de la validité de la signification faite au titre du paragraphe 231.2(1) de la Loi. Par souci de précision, je souligne que M. Bowe a dit en contre-interrogatoire que l'adresse d'Edmonton, où la demande péremptoire a été envoyée, était celle qui figurait dans les déclarations de revenus antérieures que Paul Ghermezian a transmises à l'ARC.

[331] Le défendeur invoque le [TRADUCTION] « principe de la même personne » et fait valoir que la demande péremptoire fait référence à son rôle de fiduciaire de la GDT. J'estime que cet argument n'est pas fondé. Bien que la demande péremptoire vise à obtenir des renseignements sur

GDT, Mr. Ghermezian would have access to that information, the Requirement is directed to Mr. Ghermezian, as is the Minister's compliance application.

[332] The respondent also raises an unnamed persons argument. In cross-examination, the respondent's counsel asked Mr. Bowe questions about the Requirement's inquiries regarding "additional, separate trusts" created under the terms of the trust agreement for GDT. Mr. Bowe confirmed that CRA did not know the identities of any such trusts. He also stated that, while the primary purpose for issuing the Requirement was to determine the Canadian residency and tax liability of GDT, there may be secondary uses for that information such as determining the residency and tax liability of the additional and separate trusts. Relying upon the analyses earlier in these Reasons of the principles surrounding Demands related to unnamed persons, there is no basis for an invalidity finding in connection with Requirement A-GDT-0103, as Mr. Bowe's evidence is clear that the primary purpose of the Requirement relates to the tax position of the named entity, GDT.

[333] The Minister seeks only certain portions of the documents and information originally requested in this Requirement. I find that the Minister is entitled to a compliance order in relation thereto.

E. *T-262-19* – M.N.R. v. Joshua Ghermezian

[334] This application relates solely to one Requirement.

(1) Requirement A-GDT-0102

[335] This Requirement, dated October 30, 2018, is addressed to Joshua Ghermezian at the Edmonton Address, which Mr. Bowe confirmed in cross-examination was the address that Mr. Ghermezian had provided to CRA in his most recent tax filings. The information and documentation sought in this Requirement appear to be materially identical to that in Requirement A-GDT-0103 issued to

la GDT et montre que, selon l'ARC, M. Ghermezian, en sa qualité de fiduciaire de la GDT, est censé avoir accès à ces renseignements, elle est adressée à M. Ghermezian, tout comme la demande d'ordonnance du ministre.

[332] Le défendeur fait aussi valoir que la demande péremptoire concerne des personnes non désignées nommément. En contre-interrogatoire, l'avocat du défendeur a posé des questions au sujet des renseignements que la demande péremptoire vise à obtenir concernant les [TRADUCTION] « autres fiducies distinctes » créées en vertu de la convention relative à la fiducie GDT. M. Bowe a confirmé que l'ARC ne connaissait pas les noms de ces fiducies. Il a ajouté que, même si la demande péremptoire visait avant tout à déterminer si la GDT résidait au Canada et si elle y était assujettie à l'impôt, ces renseignements pourraient être utilisés à d'autres fins, par exemple à déterminer le lieu de résidence et l'assujettissement à l'impôt des autres fiducies distinctes. M'appuyant sur les analyses que j'ai faites ci-dessus des principes régissant les demandes formelles se rapportant à des personnes non désignées nommément, j'estime que rien ne permet de conclure à l'invalidité de la demande péremptoire A-GDT-0103, car M. Bowe a clairement dit lors de son témoignage que l'objet principal de cette demande était la situation fiscale de l'entité désignée nommément, soit la GDT.

[333] Le ministre cherche seulement à obtenir certains des documents et renseignements que cette demande péremptoire visait à obtenir au départ. Je conclus que le ministre a droit à une ordonnance en conséquence.

E. *T-262-19* – M.R.N. c. Joshua Ghermezian

[334] Cette demande d'ordonnance porte sur une seule demande péremptoire.

1) Demande péremptoire A-GDT-0102

[335] Cette demande péremptoire du 30 octobre 2018 est adressée à Joshua Ghermezian à l'adresse d'Edmonton. M. Bowe a confirmé en contre-interrogatoire que c'était l'adresse que M. Ghermezian avait fournie à l'ARC dans ses déclarations de revenus les plus récentes. Il semble que les renseignements et documents demandés dans cette demande péremptoire soient pratiquement les

Paul Ghermezian. I also understand the respondent to raise the same defence arguments in this application as in application T-259-19 against Paul Ghermezian. My reasoning rejecting the arguments in that application therefore applies in the present application as well.

[336] The Minister seeks only certain portions of the documents and information originally requested in this Requirement. I find that the Minister is entitled to a compliance order in relation thereto.

F. *T-261-19* – M.N.R. v. Raphael Ghermezian

(1) Request GG-24

[337] As noted above in relation to the application against Nader Ghermezian in T-252-19, this Request, dated June 26, 2018, was addressed to both Nader and Raphael Ghermezian, as well as the other Brothers. Raphael Ghermezian raises the same arguments in relation to this Request as did Nader Ghermezian in T-252-19. With one brief exception, I need not repeat my analysis of those arguments above.

[338] The one exception is that, in the present matter, the respondent refers the Court to different cross-examination testimony from Mr. Bowe. When asked to name the entity or entities that were under investigation through this Request, he referred to the four Brothers and other members of the Ghermezian family being under review to confirm the accuracy of their tax liabilities and identification of previously undisclosed trusts as detailed in item 7. He also stated that the item 7 request was to ascertain whether there were any trusts that at that time were unknown to the Minister.

[339] This evidence does not depart from the cross-examination evidence, considered in my analysis of the unnamed person argument in T-252-19, in a manner that would be material to the outcome of that argument. For the same reasons as given above, I arrive at the same conclusion.

mêmes que ceux demandés dans la demande péremptoire A-GDT-0103 envoyée à Paul Ghermezian. Je crois aussi comprendre que le défendeur invoque les mêmes arguments que ceux invoqués dans la demande T-259-19 introduite à l'encontre de Paul Ghermezian. Le raisonnement qui m'a amené à rejeter ces arguments dans la demande T-259-19 s'applique donc aussi à la présente demande d'ordonnance.

[336] Le ministre cherche seulement à obtenir certains des documents et des renseignements que cette demande péremptoire visait à obtenir au départ. Je conclus que le ministre a droit à une ordonnance en conséquence.

F. *T-261-19* – M.R.N. c. Raphael Ghermezian

1) Requête GG-24

[337] Comme je l'ai mentionné au sujet de la demande d'ordonnance introduite à l'encontre de Nader Ghermezian dans le dossier T-252-19, cette requête du 26 juin 2018 a été adressée à Nader et à Raphael Ghermezian, ainsi qu'aux autres frères. Raphael Ghermezian soulève les mêmes arguments à l'égard de cette requête que ceux invoqués par Nader Ghermezian dans le dossier T-252-19. À une exception près, je n'ai pas à répéter l'analyse que j'ai faite ci-dessus de ces arguments.

[338] La seule exception est que, dans la présente affaire, le défendeur renvoie la Cour au contre-interrogatoire différent de M. Bowe. Lorsqu'on lui a demandé de nommer l'entité ou les entités sur laquelle ou lesquelles l'ARC enquêtait au moyen de cette requête, M. Bowe a répondu que les quatre frères et d'autres membres de la famille Ghermezian faisaient l'objet d'un contrôle visant à confirmer l'exactitude de leurs obligations fiscales et à identifier les fiducies non divulguées, comme l'explique le point 7. Il a également affirmé que le point 7 de la requête visait à déterminer s'il y avait alors des fiducies qui étaient inconnues du ministre.

[339] Ce témoignage ne diffère pas, d'une manière qui aurait une incidence importante pour l'issue de cet argument, de celui dont j'ai tenu compte dans mon analyse de l'argument relatif aux personnes non désignées nommément dans le dossier T-252-19. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés ci-dessus, j'arrive à la même conclusion.

[340] As noted above, item 7 is the only portion of this Request for which the Minister seeks a compliance order. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Raphael Ghermezian in relation to item 7 of the Request.

(2) Request BUST-20v2

[341] Again, this Request, dated September 8, 2017, is addressed to both Nader and Raphael Ghermezian, as well as the other Brothers. Raphael Ghermezian raises the same arguments in relation to this Request as did Nader Ghermezian in T-252-19. I need not repeat my analysis of those arguments above.

[342] The Minister asserts that Mr. Ghermezian failed to provide most of the items in this Request and therefore seeks a compliance order in relation to those items. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Raphael Ghermezian in relation to the items in the Request that the Minister is still seeking.

(3) Request BUST-21

[343] This Request, dated January 4, 2018, was also addressed to all the Brothers. Raphael Ghermezian asserts the same arguments in this matter as did Nader Ghermezian in T-252-19, and my analysis is the same.

[344] The Minister asserts that Mr. Ghermezian has not provided any of the requested documents and information. Subject to any portions of the Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Raphael Ghermezian in relation to this Request.

[340] Comme je l'ai mentionné, le point 7 est le seul élément de cette requête pour lequel le ministre sollicite une ordonnance. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'il convient de rendre une ordonnance enjoignant à Raphael Ghermezian de se conformer au point 7 de la requête.

2) Requête BUST-20v2

[341] Là encore, cette requête du 8 septembre 2017 est adressée à Nader et à Raphael Ghermezian, ainsi qu'aux autres frères. Raphael Ghermezian soulève les mêmes arguments à l'égard de cette requête que ceux soulevés par Nader Ghermezian dans le dossier T-252-19. Je n'ai pas à répéter l'analyse que j'ai faite ci-dessus de ces arguments.

[342] Le ministre affirme que M. Ghermezian n'a pas fourni la plupart des éléments de cette requête et sollicite donc une ordonnance enjoignant à celui-ci de les produire. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'il convient de rendre une ordonnance enjoignant à Raphael Ghermezian de produire les éléments de la requête que le ministre cherche toujours à obtenir.

3) Requête BUST-21

[343] Cette requête du 4 janvier 2018 est aussi adressée à tous les frères. Raphael Ghermezian invoque les mêmes arguments que ceux invoqués par Nader Ghermezian dans le dossier T-252-19, et mon analyse est la même.

[344] Le ministre affirme que M. Ghermezian n'a fourni aucun des documents et renseignements demandés. Sous réserve de toute partie de la requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'il convient de rendre une ordonnance enjoignant à Raphael Ghermezian de se conformer à cette requête.

## (4) Requests RUST-22 and RUST-23

[345] These Requests, both dated April 5, 2018, and addressed to Raphael Ghermezian at the Edmonton Address are materially identical to NUST-22 and NUST-23, addressed to Nader Ghermezian and analyzed above in relation to T-252-19. The present application raises the same arguments, and my analysis is the same. For the sake of good order, I note Mr. Bowe's testimony in cross-examination that the Edmonton Address is the address Mr. Ghermezian provided on his T1 tax return.

[346] I find that the final sentence of item 23 of Requests RUST-22 and RUST-23 is invalid, because it uses the imprecise term "Mall of America Group". I find the rest of item 23 to be valid.

[347] Subject to those findings, and subject to any other portions of these Requests that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Raphael Ghermezian in relation to the portions of these Requests that the Minister is still pursuing.

## (5) Request RUST2-01

[348] This Request, dated October 11, 2018, is issued to the attention of Raphael Ghermezian and the other Brothers, under cover of a registered letter to Raphael Ghermezian at the Edmonton Address. It is materially the same as Request NUST2-01 issued to Nader Ghermezian and analyzed above under T-252-19. The arguments are the same, as is my analysis.

[349] Subject to any portions of this Request that I may conclude to be invalid, following receipt of the parties' further submissions on application of my conclusions surrounding the statutory interpretation of section 231.1, I find that a compliance order should issue against Raphael Ghermezian in relation to this Request.

## 4) Requêtes RUST-22 et RUST-23

[345] Ces requêtes du 5 avril 2018 adressées à Raphael Ghermezian à l'adresse d'Edmonton sont sensiblement les mêmes que les requêtes NUST-22 et NUST-23, adressées à Nader Ghermezian et analysées ci-dessus relativement au dossier T-252-19. La présente demande d'ordonnance soulève les mêmes arguments et mon analyse est la même. Par souci de précision, je souligne que M. Bowe a dit en contre-interrogatoire que l'adresse d'Edmonton est celle que M. Ghermezian a fournie dans sa déclaration de revenus T1.

[346] Je conclus que la dernière phrase du point 23 des requêtes RUST-22 et RUST-23 est invalide parce que le terme imprécis « Mall of America Group » y est employé. Je conclus que le reste du point 23 est valide.

[347] Sous réserve de ces conclusions et de toute autre partie de ces requêtes que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'il convient de rendre une ordonnance enjoignant à Raphael Ghermezian de produire les éléments de ces requêtes que le ministre cherche toujours à obtenir.

## 5) Requête RUST2-01

[348] Cette requête du 11 octobre 2018, adressée à Raphael Ghermezian et aux autres frères, a été envoyée sous forme de lettre recommandée à Raphael Ghermezian à l'adresse d'Edmonton. Elle est pour ainsi dire identique à la requête NUST2-01 qui a été envoyée à Nader Ghermezian et que j'ai analysée ci-dessus dans le dossier T-252-19. Les arguments sont les mêmes, tout comme mon analyse.

[349] Sous réserve de toute partie de la présente requête que je pourrais juger invalide, après avoir reçu des parties d'autres observations sur l'application de mes conclusions concernant l'interprétation de l'article 231.1, je conclus qu'il convient de rendre une ordonnance enjoignant à Raphael Ghermezian de se conformer à cette requête.

## (6) Requirement A-RUST-0103

[350] This Requirement, dated January 23, 2019, is addressed to Raphael Ghermezian at the Edmonton Address. This Requirement is materially the same as A-NUST-0103, issued to Nader Ghermezian and analyzed above under T-252-19. Raphael Ghermezian raises the same arguments, and my analysis is the same.

[351] The Minister seeks to obtain all information and documentation requested in this Requirement, with the exception of the U.S. tax returns of the V-Day Trust relevant to Raphael Ghermezian. I find that a compliance order should issue against Mr. Ghermezian in relation to the remaining items sought by the Minister under this Requirement.

## (7) Requirement A-GDT-0101

[352] This Requirement, dated October 30, 2018, is addressed to Raphael Ghermezian at the Edmonton Address and appears to have contents largely identical to Requirement A-GDT-0103 issued to Paul Ghermezian and Requirement A-GDT-0102 issued to Joshua Ghermezian (described earlier in these Reasons).

[353] With one exception, the respondent's submissions in relation to this Requirement raise arguments that I have previously canvassed in these Reasons, and my analysis remains the same.

[354] The additional argument raised in this matter relates to the fact that the Requirement demanded that Raphael Ghermezian provide information and documents in his capacity as Joshua Ghermezian's father. This argument notes the following explanation in the Requirement, referencing the trust agreement for GDT:

... The Trust Agreement states in Article 4.2 that “[a]n Investment Committee Member who is under the age of

## (6) Demande péremptoire A-RUST-0103

[350] Cette demande péremptoire du 23 janvier 2019 est adressée à Raphael Ghermezian à l'adresse d'Edmonton. Elle est pour ainsi dire identique à la requête A-NUST-0103 qui a été envoyée à Nader Ghermezian et que j'ai analysée ci-dessus dans le dossier T-252-19. Raphael Ghermezian soulève les mêmes arguments et mon analyse est la même.

[351] Le ministre cherche à obtenir tous les renseignements et documents demandés dans cette demande péremptoire, à l'exception des déclarations de revenus des É.-U. de la fiducie V-Day qui concerne Raphael Ghermezian. Je conclus qu'il convient de rendre une ordonnance enjoignant à M. Ghermezian de produire les autres éléments que le ministre cherche à obtenir au moyen de cette demande péremptoire.

## 7) Demande péremptoire A-GDT-0101

[352] Cette demande péremptoire du 30 octobre 2018 est adressée à Raphael Ghermezian à l'adresse d'Edmonton, et il semble que son contenu soit pour l'essentiel identique à ceux de la demande péremptoire A-GDT-0103 envoyée à Paul Ghermezian et de la demande péremptoire A-GDT-0102 envoyée à Joshua Ghermezian (décrites précédemment dans les présents motifs).

[353] À une exception près, les observations présentées par le défendeur au sujet de cette demande péremptoire contiennent des arguments que j'ai déjà examinés dans les présents motifs, et mon analyse demeure la même.

[354] L'autre argument soulevé par Raphael Ghermezian porte sur le fait que la demande péremptoire lui enjoignait de fournir des renseignements et des documents en sa qualité de père de Joshua Ghermezian. Il renvoie à l'explication suivante de la demande péremptoire dans laquelle il est question de la convention relative à la fiducie GDT :

[TRADUCTION]

[...] la convention de fiducie prévoit à l'article 4.2 que « tout membre du Comité de placements âgé de moins de

thirty (30) years must consult with his father regarding any decision as a Committee Member.” According to the records obtained by CRA, Mr. Joshua Ghermezian is currently under 30 years of age and that he is a trustee and member of both the Investment Committee and the Approval Committee of GDT. The terms of the Trust Agreement indicate that you are privy to investment decisions made by GDT as a result of your consultative and father-and-son relationship with Mr. Joshua Ghermezian.

[355] The respondent raises this point both as a “same person principle” argument and in support of the position that the Minister has failed to prove that Raphael Ghermezian was actually privy to the material sought under this Requirement. As to the latter position, the respondent has cited no authority to support a conclusion that the Minister was required to prove that Mr. Ghermezian is privy to the material. The Requirement explains the basis for CRA’s belief that he has such access, and I see no resulting basis for the Court to find the Requirement invalid.

[356] As for the same person principle, the Requirement is directed to Raphael Ghermezian, and he is the respondent to this compliance application. The fact that the Requirement explains the basis for CRA’s belief that he has access to the requested material related to GDT does not offend this principle.

[357] The Minister seeks only certain portions of the documents and information originally requested in this Requirement. I find that the Minister is entitled to a compliance order against Raphael Ghermezian in relation thereto.

## VI. Conclusion

[358] As will be apparent from the above analyses and conclusions, the Minister has been largely successful in resisting the defence argument raised by the respondents in these applications. However, I have accepted the respondents’ imprecision arguments in relation to particular portions of a small number of Requests. More significantly,

trente (30) ans doit consulter son père au sujet de toute décision qui doit être prise à ce titre ». Selon les dossiers obtenus par l’ARC, M. Joshua Ghermezian est actuellement âgé de moins de 30 ans et il est fiduciaire et membre du Comité de placements et du Comité d’approbation de la GDT. Il appert des modalités de la convention de fiducie que vous êtes au fait des décisions de placements prises par la GDT en tant que consultant et père de M. Joshua Ghermezian.

[355] Par ce point, le défendeur Raphael Ghermezian se trouve à invoquer le [TRADUCTION] « principe de la même personne » et à appuyer l’argument voulant que le ministre n’ait pas prouvé qu’il, Raphael Ghermezian, avait effectivement accès aux documents et renseignements visés par cette demande péremptoire. Quant à ce dernier point, le défendeur n’a cité aucun précédent à l’appui de la conclusion que le ministre devait prouver qu’il, M. Ghermezian, avait accès aux documents et renseignements. Les raisons pour lesquelles l’ARC croit qu’il a accès à ces documents sont précisées dans la demande péremptoire, et je n’y vois rien qui permettrait à la Cour de conclure que cette demande n’est pas valide.

[356] Quant au principe de la même personne, la demande péremptoire est adressée à Raphael Ghermezian, qui est le défendeur dans la présente demande d’ordonnance. Le fait que la demande péremptoire explique pourquoi l’ARC croit qu’il a accès aux documents et renseignements demandés au sujet de la GDT ne contrevient pas à ce principe.

[357] Le ministre cherche seulement à obtenir certains des documents et renseignements qu’il demandait au départ dans cette demande péremptoire. Je conclus qu’il a droit à une ordonnance enjoignant à Raphael Ghermezian de répondre en conséquence.

## VI. Conclusion

[358] Comme il ressort des analyses et des conclusions qui précèdent, le ministre a en grande partie réfuté les arguments soulevés par les défendeurs dans les présentes demandes d’ordonnance. Toutefois, j’ai reconnu que certaines parties des requêtes, très peu, manquaient de précision. Plus important encore, les parties ont obtenu

the parties have met with divided success on the issue surrounding statutory interpretation of the scope of subsection 231.1(1). As previously noted, it will therefore be necessary for the Court to decide how the conclusions on the statutory interpretation issue apply to individual items in the Requests or portions thereof and, as a result, which items are valid because they represent a demand for documentation and which are not valid because they represent a demand for undocumented information.

[359] As also noted above, my view is that, now that the outcome of the statutory interpretation issue is known, it will be appropriate and useful for the parties to provide further submissions on the application of that outcome. My Judgment will provide the parties an opportunity to confer in an effort to reach agreement on a proposed form of compliance order, individually for each of the six applications, capturing the items required to be provided by the relevant respondent as a result of the outcome of these applications. Such draft order should take into account the outcome of the broad statutory interpretation issue, the more minor points resulting from the respondents' successful imprecision arguments, and the reduction in the items sought by the Minister in many of the Demands.

[360] I will afford the parties 60 days to complete this process and either provide the Court with mutually agreed draft orders or advise the Court that agreement has not been achieved or has not been achieved in relation to particular applications or individual Demands or portions thereof. At a minimum, the Court will expect the parties to identify, and substantially narrow, any areas of disagreement between them. If any disagreement remains at the end of the 60 days, the Minister will have an additional 14 days to serve and file its proposed forms of compliance orders, accompanied by written submissions identifying all remaining areas of disagreement and the Minister's positions on those disagreements. The respondents will then have 14 days to respond, with its proposed forms of compliance orders accompanied by written submissions on their positions on those remaining areas of disagreement.

partiellement gain de cause sur la question de l'interprétation de la portée du paragraphe 231.1(1). Je rappelle que la Cour devra se prononcer sur la façon d'appliquer mes conclusions en matière d'interprétation législative aux différents éléments des requêtes ou à quelques-uns d'entre eux et qu'elle devra ainsi décider lesquels de ces éléments sont valides parce qu'ils visent à obtenir des documents et lesquels ne le sont pas parce qu'ils visent à obtenir des renseignements non écrits.

[359] Comme je l'ai déjà mentionné, je suis d'avis que, maintenant que la réponse à la question d'interprétation législative est connue, il serait indiqué et utile pour les parties de présenter d'autres observations sur l'application de ce résultat. Mon jugement leur donnera l'occasion de tenter de parvenir à une entente sur un projet d'ordonnance pour chacune des six demandes, lequel précisera les éléments que le défendeur concerné devra fournir selon l'issue de la demande. Ces projets d'ordonnance devront tenir compte de la réponse à la question générale d'interprétation législative, des points moins importants sur lesquels les défendeurs ont eu gain de cause grâce à leurs arguments sur le manque de précision et du nombre réduit d'éléments que le ministre cherche à obtenir dans plusieurs des demandes formelles.

[360] J'accorderai aux parties un délai de 60 jours pour terminer ce processus et présenter à la Cour les projets d'ordonnance dont elles ont convenu, ou encore pour informer la Cour qu'elles ne sont pas arrivées à s'entendre de façon générale, ou qu'elles ne sont pas arrivées à s'entendre au sujet de certaines demandes d'ordonnance ou de certaines demandes formelles ou parties de celles-ci. La Cour s'attend à tout le moins à ce que les parties arrivent à cerner, et à réduire sensiblement, les points sur lesquels elles sont en désaccord. S'il reste encore des points de désaccord à la fin du délai de 60 jours, le ministre disposera d'un délai supplémentaire de 14 jours pour signifier et déposer ses projets d'ordonnance, accompagnés d'observations écrites faisant état des derniers points de désaccord et de son point de vue à cet égard. Les défendeurs disposeront ensuite d'un délai de 14 jours pour répondre et produire leurs projets d'ordonnance accompagnés d'observations écrites faisant état de leurs points de vue sur ces derniers points de désaccord.

[361] Following conclusion of the above, the Court will issue compliance orders in the forms it considers appropriate. In the meantime, these applications remain subject to case management and, if the parties require any further direction surrounding the completion of this process, they can contact the Registry to request a case management conference.

[362] Finally, the Court notes the respondents' position in these applications that, if the Court were to determine that any compliance orders should be issued, the 10 days proposed by the Minister in the draft orders accompanying her application records does not represent reasonable time for the respondents to comply with the orders. The Court will reserve its conclusion on this issue, for determination when issuing the orders following completion of the process explained above.

## VII. Costs

[363] At the hearing, the parties requested that they have a further opportunity to provide submissions on costs, following receipt of the Court's decisions on the substantive issues in these applications. My Judgment will therefore reserve the disposition of costs until after the parties have been afforded that opportunity. By way of initial process to address costs, with the benefit of knowing the outcome of the substantive issues explained in these Reasons, the parties shall attempt to reach agreement on costs in the 60 day period identified above and shall advise the Court of the outcome of those efforts when advising whether agreement has been reached on the draft compliance orders.

[364] The Court recognizes that, if agreement on costs cannot be reached, the parties may wish to make submissions thereon after knowing the determination of any disagreements on the form of the compliance orders. Therefore, my Judgment will provide that, if agreement on costs is not reached, the parties will be afforded that opportunity.

[361] Au terme de ce processus, la Cour rendra les ordonnances dans la forme qu'elle jugera indiquée. Entre-temps, les présentes demandes continueront de faire l'objet d'une gestion d'instance et, si les parties ont besoin d'autres directives concernant le déroulement du processus, elles peuvent communiquer avec le greffe pour demander la tenue d'une conférence de gestion de l'instance.

[362] Enfin, la Cour souligne que les défendeurs ont fait valoir en l'espèce que, si elle devait décider qu'il convient de rendre l'une ou l'autre des ordonnances sollicitées, le délai de 10 jours proposé par le ministre dans les projets d'ordonnance accompagnant les dossiers de demande n'est pas un délai raisonnable dans lequel les défendeurs peuvent se conformer aux ordonnances. La Cour réservera sa décision jusqu'à ce qu'elle rende les ordonnances, soit après que le processus décrit ci-dessus soit terminé.

## VII. Dépens

[363] À l'audience, les parties ont demandé si elles pouvaient présenter d'autres observations sur les dépens, après qu'elles auraient reçu les décisions de la Cour sur les questions de fond soulevées en l'espèce. Je réserve donc mon jugement sur les dépens jusqu'à ce que les parties aient eu cette possibilité. Dans un premier temps, et fortes des conclusions de la Cour sur les questions de fond expliquées dans les présents motifs, les parties tenteront de parvenir à un accord sur les dépens dans le délai de 60 jours susmentionné, et elles informeront la Cour du résultat de ces efforts en même temps qu'elles lui diront si elles sont parvenues à s'entendre sur les projets d'ordonnance.

[364] La Cour reconnaît que, si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, elles pourront présenter des observations à ce sujet après avoir pris connaissance de la décision quant à tout désaccord sur la forme des ordonnances. Par conséquent, mon jugement prévoira que, si aucun accord sur les dépens n'est conclu, les parties se verront offrir cette possibilité.

JUDGMENT in T-252-19, T-254-19, T-258-19, T-259-19,  
T-261-19, and T-262-19JUGEMENT dans les dossiers T-252-19, T-254-19,  
T-258-19, T-259-19, T-261-19 et T-262-19

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

LA COUR ORDONNE :

1. Subject to the remaining steps set out in this Judgment, these applications for compliance orders are granted.
  2. The parties to each application shall confer in an effort to reach agreement, taking into account the Court's Reasons, on:
    - a. a proposed form of compliance order; and
    - b. the disposition of costs of the application.
  3. Within 60 days of the date of this Judgment, the parties to each application shall jointly:
    - a. either provide the Court with the agreed proposed form of compliance order or advise the Court that agreement has not been achieved or has not been achieved in full; and
    - b. either advise the Court as to the agreed disposition of costs or advise the Court that agreement has not been achieved.
  4. If the parties to any application advise the Court, in accordance with paragraph 3(a), that agreement on a proposed form of compliance order has not been achieved or has not been achieved in full, the Minister shall, within 14 days of so advising the Court, serve and file her proposed form of compliance order, accompanied by written submissions identifying all remaining areas of disagreement and the Minister's positions on those disagreements. The respondent shall then, within 14 days of such service, serve and file his or its proposed form of compliance order accompanied by written submissions identifying positions on the remaining areas of disagreement.
1. Sous réserve des dernières étapes décrites dans le présent jugement, les présentes demandes d'ordonnance sont accueillies.
  2. Les parties à chaque demande doivent parvenir à un accord, compte tenu des motifs de la Cour, sur ce qui suit :
    - a. un projet d'ordonnance;
    - b. l'adjudication des dépens afférents à la demande.
  3. Dans les 60 jours suivant la date du présent jugement, les parties à chaque demande doivent conjointement :
    - a. soit présenter à la Cour le projet d'ordonnance dont elles ont convenu, soit informer la Cour qu'elles ne sont pas arrivées à s'entendre de façon générale ou qu'elles n'y sont pas complètement arrivées;
    - b. soit aviser la Cour qu'elles sont parvenues à un accord sur l'adjudication des dépens ou l'informer qu'elles ne sont parvenues à aucun accord à cet égard.
  4. Si les parties à une demande avisent la Cour, conformément au paragraphe 3a) ci-dessus, qu'elles ne sont parvenues à aucun accord sur la forme de l'ordonnance proposée ou qu'elles ne sont pas parvenues à s'entendre de façon générale, le ministre doit, dans les 14 jours suivant cet avis, signifier et déposer son projet d'ordonnance, accompagné d'observations écrites faisant état des derniers points de désaccord et de son point de vue à cet égard. Le défendeur doit alors, dans les 14 jours suivant cette signification, signifier et déposer son projet d'ordonnance accompagné d'observations écrites faisant état de son point de vue sur les derniers points de désaccord.

5. If the parties to any application advise the Court, in accordance with paragraph 3(b), that agreement on the disposition of costs has not been achieved, the resulting compliance order will reserve the disposition of costs pending further submissions from the parties in accordance with a process to be set out therein.

5. Si les parties à une demande avisent la Cour, conformément au paragraphe 3b), qu'elles ne sont parvenues à aucun accord sur l'adjudication des dépens, l'ordonnance afférente à cette demande indiquera que la Cour réservera sa décision sur cette adjudication jusqu'à ce que les parties aient présenté d'autres observations selon le processus qui y sera exposé.

### Appendix A

#### Definitions

**231** In sections 231.1 to 231.8,

**authorized person** means a person authorized by the Minister for the purposes of sections 231.1 to 231.5; (*personne autorisée*)

**document** includes money, a security and a record; (*document*)

**dwelling-house** means the whole or any part of a building or structure that is kept or occupied as a permanent or temporary residence and includes

(a) a building within the curtilage of a dwelling-house that is connected to it by a doorway or by a covered and enclosed passageway, and

(b) a unit that is designed to be mobile and to be used as a permanent or temporary residence and that is being used as such a residence; (*maison d'habitation*)

**judge** means a judge of a superior court having jurisdiction in the province where the matter arises or a judge of the Federal Court. (*judge*)

#### Inspections

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

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

### Annexe A

#### Définitions

**231** Les définitions qui suivent s'appliquent aux articles 231.1 à 231.8.

**document** Sont compris parmi les documents les registres. Y sont assimilés les titres et les espèces. (*document*)

**judge** Juge d'une cour supérieure compétente de la province où l'affaire prend naissance ou juge de la Cour fédérale. (*judge*)

**maison d'habitation** Tout ou partie de quelque bâtiment ou construction tenu ou occupé comme résidence permanente ou temporaire, y compris :

a) un bâtiment qui se trouve dans la même enceinte qu'une maison d'habitation et qui y est relié par une baie de porte ou par un passage couvert et clos;

b) une unité conçue pour être mobile et pour être utilisée comme résidence permanente ou temporaire et qui est ainsi utilisée. (*dwelling-house*)

**personne autorisée** Personne autorisée par le ministre pour l'application des articles 231.1 à 231.5 (*authorized person*)

#### Enquêtes

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

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

**(b)** examine property in an inventory of a taxpayer and any property or process of, or matter relating to, the taxpayer or any other person, an examination of which may assist the authorized person in determining the accuracy of the inventory of the taxpayer or in ascertaining the information that is or should be in the books or records of the taxpayer or any amount payable by the taxpayer under this Act,

and for those purposes the authorized person may

**(c)** subject to subsection 231.1(2), enter into any premises or place where any business is carried on, any property is kept, anything is done in connection with any business or any books or records are or should be kept, and

**(d)** require the owner or manager of the property or business and any other person on the premises or place to give the authorized person all reasonable assistance and to answer all proper questions relating to the administration or enforcement of this Act and, for that purpose, require the owner or manager to attend at the premises or place with the authorized person.

#### Prior authorization

**(2)** Where any premises or place referred to in paragraph 231.1(1)(c) is a dwelling-house, an authorized person may not enter that dwelling-house without the consent of the occupant except under the authority of a warrant under subsection 231.1(3)

#### Application

**(3)** Where, on *ex parte* application by the Minister, a judge is satisfied by information on oath that

**(a)** there are reasonable grounds to believe that a dwelling-house is a premises or place referred to in paragraph 231.1(1)(c),

**(b)** entry into the dwelling-house is necessary for any purpose relating to the administration or enforcement of this Act, and

**b)** examiner les biens à porter à l'inventaire d'un contribuable, ainsi que tout bien ou tout procédé du contribuable ou d'une autre personne ou toute matière concernant l'un ou l'autre dont l'examen peut aider la personne autorisée à établir l'exactitude de l'inventaire du contribuable ou à contrôler soit les renseignements qui figurent dans les livres ou registres du contribuable ou qui devraient y figurer, soit tout montant payable par le contribuable en vertu de la présente loi;

à ces fins, la personne autorisée peut :

**c)** sous réserve du paragraphe (2), pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise, est gardé un bien, est faite une chose en rapport avec une entreprise ou sont tenus ou devraient l'être des livres ou registres;

**d)** requérir le propriétaire, ou la personne ayant la gestion, du bien ou de l'entreprise ainsi que toute autre personne présente sur les lieux de lui fournir toute l'aide raisonnable et de répondre à toutes les questions pertinentes à l'application et l'exécution de la présente loi et, à cette fin, requérir le propriétaire, ou la personne ayant la gestion, de l'accompagner sur les lieux.

#### Autorisation préalable

**(2)** Lorsque le lieu mentionné à l'alinéa (1)c) est une maison d'habitation une personne autorisée ne peut y pénétrer sans la permission de l'occupant, à moins d'y être autorisée par un mandat décerné en vertu du paragraphe (3).

#### Mandat d'entrée

**(3)** Sur requête *ex parte* du ministre, le juge saisi peut décerner un mandat qui autorise une personne autorisée à pénétrer dans une maison d'habitation aux conditions précisées dans le mandat, s'il est convaincu, sur dénonciation sous serment, de ce qui suit :

**a)** il existe des motifs raisonnables de croire que la maison d'habitation est un lieu mentionné à l'alinéa (1)c);

**b)** il est nécessaire d'y pénétrer pour l'application ou l'exécution de la présente loi;

(c) entry into the dwelling-house has been, or there are reasonable grounds to believe that entry will be, refused,

the judge may issue a warrant authorizing an authorized person to enter the dwelling-house subject to such conditions as are specified in the warrant but, where the judge is not satisfied that entry into the dwelling-house is necessary for any purpose relating to the administration or enforcement of this Act, the judge may

(d) order the occupant of the dwelling-house to provide to an authorized person reasonable access to any document or property that is or should be kept in the dwelling-house, and

(e) make such other order as is appropriate in the circumstances to carry out the purposes of this Act,

to the extent that access was or may be expected to be refused and that the document or property is or may be expected to be kept in the dwelling-house.

#### Requirement to provide documents or information

**231.2 (1)** Notwithstanding any other provision of this Act, the Minister may, subject to subsection (2), for any purpose related to the administration or enforcement of this Act (including the collection of any amount payable under this Act by any person), of a listed international agreement or, for greater certainty, of a tax treaty with another country, by notice served personally or by registered or certified mail, require that any person provide, within such reasonable time as is stipulated in the notice,

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

(b) any document.

#### Unnamed persons

(2) The Minister shall not impose on any person (in this section referred to as a “third party”) a requirement under subsection 231.2(1) to provide information or any document relating to one or more unnamed persons unless the Minister first obtains the authorization of a judge under subsection 231.2(3).

#### Judicial authorization

(3) A judge of the Federal Court may, on application by the Minister and subject to any conditions that the judge considers appropriate, authorize the Minister to impose on

c) un refus d’y pénétrer a été opposé, ou il existe des motifs raisonnables de croire qu’un tel refus sera opposé.

Dans la mesure où un refus de pénétrer dans la maison d’habitation a été opposé ou pourrait l’être et où des documents ou biens sont gardés dans la maison d’habitation ou pourraient l’être, le juge qui n’est pas convaincu qu’il est nécessaire de pénétrer dans la maison d’habitation pour l’application ou l’exécution de la présente loi peut ordonner à l’occupant de la maison d’habitation de permettre à une personne autorisée d’avoir raisonnablement accès à tous documents ou biens qui sont gardés dans la maison d’habitation ou devraient y être gardés et rendre tout autre ordonnance indiquée en l’espèce pour l’application de la présente loi.

#### Production de documents ou fourniture de renseignements

**231.2 (1)** Malgré les autres dispositions de la présente loi, le ministre peut, sous réserve du paragraphe (2) et, pour l’application ou l’exécution de la présente loi (y compris la perception d’un montant payable par une personne en vertu de la présente loi), d’un accord international désigné ou d’un traité fiscal conclu avec un autre pays, par avis signifié à personne ou envoyé par courrier recommandé ou certifié, exiger d’une personne, dans le délai raisonnable que précise l’avis :

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

b) qu’elle produise des documents.

#### Personnes non désignées nommément

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

#### Autorisation judiciaire

(3) Sur requête du ministre, un juge de la Cour fédérale peut, aux conditions qu’il estime indiquées, autoriser le ministre à exiger d’un tiers la fourniture de renseignements

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

(a) the person or group is ascertainable; and

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

(c) and (d) [Repealed, 1996, c. 21, s. 58(1)]

...

#### Definition of *foreign-based information or document*

**231.6 (1)** For the purposes of this section, *foreign-based information or document* means any information or document that is available or located outside Canada and that may be relevant to the administration or enforcement of this Act, including the collection of any amount payable under this Act by any person.

#### Requirement to provide foreign-based information

(2) Notwithstanding any other provision of this Act, the Minister may, by notice served personally or by registered or certified mail, require that a person resident in Canada or a non-resident person carrying on business in Canada provide any foreign-based information or document.

#### Notice

(3) The notice referred to in subsection 231.6(2) shall set out

(a) a reasonable period of time of not less than 90 days for the production of the information or document;

(b) a description of the information or document being sought; and

(c) the consequences under subsection 231.6(8) to the person of the failure to provide the information or documents being sought within the period of time set out in the notice.

#### Review of foreign information requirement

(4) The person on whom a notice of a requirement is served under subsection 231.6(2) may, within 90 days after

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

a) cette personne ou ce groupe est identifiable;

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

c) et d) [Abrogés, 1996, ch. 21, art. 58(1)]

[...]

#### Sens de *renseignement ou document étranger*

**231.6 (1)** Pour l’application du présent article, un renseignement ou document étranger s’entend d’un renseignement accessible, ou d’un document situé, à l’étranger, qui peut être pris en compte pour l’application ou l’exécution de la présente loi, y compris la perception d’un montant payable par une personne en vertu de la présente loi.

#### Obligation de fournir des renseignements ou documents étrangers

(2) Malgré les autres dispositions de la présente loi, le ministre peut, par avis signifié à personne ou envoyé par courrier recommandé ou certifié, exiger d’une personne résidant au Canada ou d’une personne n’y résidant pas mais y exploitant une entreprise de fournir des renseignements ou documents étrangers.

#### Contenu de l’avis

(3) L’avis doit :

a) indiquer le délai raisonnable, d’au moins 90 jours, dans lequel les renseignements ou documents étrangers doivent être fournis;

b) décrire les renseignements ou documents étrangers recherchés;

c) préciser les conséquences prévues au paragraphe (8) du défaut de fournir les renseignements ou documents étrangers recherchés dans le délai-ci dessus.

#### Révision par un juge

(4) La personne à qui l’avis est signifié ou envoyé peut, dans les 90 jours suivant la date de signification ou d’envoi,

the service of the notice, apply to a judge for a review of the requirement.

#### Powers on review

(5) On hearing an application under subsection 231.6(4) in respect of a requirement, a judge may

- (a) confirm the requirement;
- (b) vary the requirement as the judge considers appropriate in the circumstances; or
- (c) set aside the requirement if the judge is satisfied that the requirement is unreasonable.

#### Idem

(6) For the purposes of paragraph 231.6(5)(c), the requirement to provide the information or document shall not be considered to be unreasonable because the information or document is under the control of or available to a non-resident person that is not controlled by the person served with the notice of the requirement under subsection 231.6(2) if that person is related to the non-resident person.

#### Time period not to count

(7) The period of time between the day on which an application for review of a requirement is made pursuant to subsection (4) and the day on which the application is finally disposed of shall not be counted in the computation of

- (a) the period of time set out in the notice of the requirement; and
- (b) the period of time within which an assessment may be made pursuant to subsection 152(4).

#### Consequence of failure

(8) If a person fails to comply substantially with a notice served under subsection 231.6(2) and if the notice is not set aside by a judge pursuant to subsection 231.6(5), any court having jurisdiction in a civil proceeding relating to the administration or enforcement of this Act shall, on motion of the Minister, prohibit the introduction by that person of any foreign-based information or document covered by that notice.

#### Compliance order

**231.7 (1)** On summary application by the Minister, a judge may, notwithstanding subsection 238(2), order a person to

contester, par requête à un juge, la mise en demeure du ministre.

#### Pouvoirs de révision

(5) À l'audition de la requête, le juge peut :

- a) confirmer la mise en demeure;
- b) modifier la mise en demeure de la façon qu'il estime indiquée dans les circonstances;
- c) déclarer sans effet la mise en demeure s'il est convaincu que celle-ci est déraisonnable.

#### Précision

(6) Pour l'application de l'alinéa (5)c), le fait que des renseignements ou documents étrangers soient accessibles ou situés chez une personne non-résidente qui n'est pas contrôlée par la personne à qui l'avis est signifié ou envoyé, ou soient sous la garde de cette personne non-résidente, ne rend pas déraisonnable la mise en demeure de fournir ces renseignements ou documents, si ces deux personnes sont liées.

#### Suspension du délai

(7) Le délai qui court entre le jour où une requête est présentée conformément au paragraphe (4) et le jour où la requête est définitivement réglée ne compte pas dans le calcul :

- a) du délai indiqué dans l'avis correspondant à la mise en demeure qui a donné lieu à la requête;
- b) du délai dans lequel une cotisation peut être établie conformément au paragraphe 152(4).

#### Conséquences du défaut

(8) Si une personne ne fournit pas la totalité, ou presque, des renseignements ou documents étrangers visés par la mise en demeure signifiée conformément au paragraphe (2) et si la mise en demeure n'est pas déclarée sans effet par un juge en application du paragraphe (5), tout tribunal saisi d'une affaire civile portant sur l'application ou l'exécution de la présente loi doit, sur requête du ministre, refuser le dépôt en preuve par cette personne de tout renseignement ou document étranger visé par la mise en demeure

#### Ordonnance

**231.7 (1)** Sur demande sommaire du ministre, un juge peut, malgré le paragraphe 238(2), ordonner à une personne de

provide any access, assistance, information or document sought by the Minister under section 231.1 or 231.2 if the judge is satisfied that

(a) the person was required under section 231.1 or 231.2 to provide the access, assistance, information or document and did not do so; and

(b) in the case of information or a document, the information or document is not protected from disclosure by solicitor-client privilege (within the meaning of subsection 232(1)).

#### Notice required

(2) An application under subsection (1) must not be heard before the end of five clear days from the day the notice of application is served on the person against whom the order is sought.

#### Judge may impose conditions

(3) A judge making an order under subsection (1) may impose any conditions in respect of the order that the judge considers appropriate.

#### Contempt of court

(4) If a person fails or refuses to comply with an order, a judge may find the person in contempt of court and the person is subject to the processes and the punishments of the court to which the judge is appointed.

#### Appeal

(5) An order by a judge under subsection (1) may be appealed to a court having appellate jurisdiction over decisions of the court to which the judge is appointed. An appeal does not suspend the execution of the order unless it is so ordered by a judge of the court to which the appeal is made.

...

#### 244 ....

##### Proof of service by mail

(5) Where, by this Act or a regulation, provision is made for sending by mail a request for information, notice or demand, an affidavit of an officer of the Canada Revenue Agency, sworn before a commissioner or other person authorized to take affidavits, setting out that the officer has knowledge of the facts in the particular case, that such a request, notice or demand was sent by registered letter on a named day to the person to whom it was addressed

fournir l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents que le ministre cherche à obtenir en vertu des articles 231.1 ou 231.2 s'il est convaincu de ce qui suit :

a) la personne n'a pas fourni l'accès, l'aide, les renseignements ou les documents bien qu'elle en soit tenue par les articles 231.1 ou 231.2;

b) s'agissant de renseignements ou de documents, le privilège des communications entre client et avocat, au sens du paragraphe 232(1), ne peut être invoqué à leur égard.

#### Avis

(2) La demande n'est entendue qu'une fois écoulés cinq jours francs après signification d'un avis de la demande à la personne à l'égard de laquelle l'ordonnance est demandée.

#### Conditions

(3) Le juge peut imposer, à l'égard de l'ordonnance, les conditions qu'il estime indiquées.

#### Outrage

(4) Quiconque refuse ou fait défaut de se conformer à une ordonnance peut être reconnu coupable d'outrage au tribunal; il est alors sujet aux procédures et sanctions du tribunal l'ayant ainsi reconnu coupable.

#### Appel

(5) L'ordonnance visée au paragraphe (1) est susceptible d'appel devant le tribunal ayant compétence pour entendre les appels des décisions du tribunal ayant rendu l'ordonnance. Toutefois, l'appel n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de l'ordonnance, sauf ordonnance contraire d'un juge du tribunal saisi de l'appel.

[...]

#### 244 [...]

##### Preuve de signification par poste

(5) Lorsque la présente loi ou son règlement prévoit l'envoi par la poste d'une demande de renseignements, d'un avis ou d'une demande formelle, un affidavit d'un fonctionnaire de l'Agence du revenu du Canada, souscrit en présence d'un commissaire ou d'une autre personne autorisée à recevoir les affidavits, indiquant qu'il est au courant des faits de l'espèce, que la demande, l'avis ou la demande formelle en question a été adressée, par lettre

(indicating the address) and that the officer identifies as exhibits attached to the affidavit the post office certificate of registration of the letter or a true copy of the relevant portion thereof and a true copy of the request, notice or demand, shall, in the absence of proof to the contrary, be received as evidence of the sending and of the request, notice or demand.

recommandée, à une date indiquée, à la personne à qui elle a été adressée (fournissant cette adresse) et qu'il identifie comme pièces attachées à l'affidavit, le certificat de recommandation de la lettre fourni par le bureau de poste ou une copie conforme de la partie pertinente du certificat et une copie conforme de la demande, de l'avis ou de la demande formelle, doit être reçu comme preuve, sauf preuve contraire, de l'envoi ainsi que de la demande, de l'avis ou de la demande formelle.

A-46-21  
2022 FCA 44

A-46-21  
2022 CAF 44

**Attorney General of Canada** (*Applicant*)

**Le procureur général du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

**Marina Burke** (*Respondent*)

**Marina Burke** (*défenderesse*)

**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. BURKE**

**RÉPERTORIÉ : CANADA PROCUREUR GÉNÉRAL) C. BURKE**

Federal Court of Appeal, Gleason, Mactavish and Monaghan JJ.A.—By videoconference, February 1; Ottawa, March 15, 2022.

Cour d’appel fédérale, Gleason, Mactavish et Monaghan, J.C.A.—Par vidéoconférence, 1<sup>er</sup> février; Ottawa, 15 mars 2022.

*Pensions — Judicial review of Social Security Tribunal (SST) Appeal Division decision dismissing Minister of Employment and Social Development’s appeal from General Division decision holding that Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997–2001 — Respondent born in Trinidad, living in U.S. before relocating to Canada in 1986, becoming Canadian citizen in 1989 — Respondent’s application for old age security spousal allowance approved in 1997 — Respondent stated in application she had resided in Canada since January 1986 — 2013 investigation into respondent’s residency, entitlement to benefits pursuant to Old Age Security Regulations (Regulations), s. 23 uncovering new information with respect to her residency, including undeclared absences from Canada, application for U.S. naturalization — Minister determining respondent stopped residing in Canada in January 1992, having to repay improperly received benefits — Appeal Division finding that while Minister having power to reassess eligibility for benefits “at any time”, including before or after application approved, that power not extending to reassessment of “initial eligibility” decisions — Concluding Minister entitled to recover benefits paid to respondent from August of 2001 to September of 2013, but holding Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997 and July of 2001 — Whether reasonable for Appeal Division to find that Regulations, s. 23, Old Age Security Act (Act), s. 37 precluding Minister from reassessing initial eligibility decisions to approve old age security benefits in order to recover overpayments — Appeal Division’s interpretation of s. 23 unreasonable — Appeal Division in B. R. v. Minister of Employment and Social Development deciding that once pension approved, investigatory provisions of Regulations only allowing Minister to investigate claimant’s future entitlement to benefits — Series of SST decisions adopting this restrictive view of Minister’s powers, others following traditional, more expansive interpretation of Act, Regulations — Question then whether restrictive view*

*Pensions — Contrôle judiciaire de la décision de la division d’appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) rejetant l’appel du ministre de l’Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001 — La défenderesse est née à Trinidad, a vécu aux États-Unis avant de s’installer au Canada en 1986, et a obtenu la citoyenneté canadienne en 1989 — La demande de la défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée en 1997 — La défenderesse avait déclaré dans sa demande qu’elle résidait au Canada depuis janvier 1986 — En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l’article 23 du Règlement la sécurité de la vieillesse (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment ses absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine — Le ministre a déterminé qu’elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu’elle devait rembourser les prestations qu’elle avait indûment perçues — La division d’appel a conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l’admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l’approbation d’une demande, ce pouvoir ne s’étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l’admissibilité » — Elle a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d’août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001 — Était-il raisonnable pour la division d’appel de conclure que l’article 23 du Règlement et l’article 37 de la Loi sur la sécurité de la vieillesse (Loi) empêchent le ministre de réévaluer les décisions initiales d’admissibilité à l’approbation des prestations de la Sécurité de la vieillesse afin de recouvrer le trop-perçu? — L’interprétation de l’article 23 du Règlement par la division d’appel était déraisonnable — La division d’appel, dans B. R. c. Ministre de l’Emploi*

*of Minister's powers adopted by Appeal Division in this case reasonable — Necessary to consider extent of Minister's investigation, verification powers under Act, s. 37, Regulations, s. 23 — Clear that s. 23 not limited in manner suggested by Appeal Division — In concluding that power to reassess eligibility "at any time" not including reassessment of "initial eligibility", Appeal Division reading temporal limitation into Minister's investigatory power that does not appear in text of s. 23 — Appeal Division's comfort or lack thereof with particular interpretation of legislative provision not a reason to read words into legislation that do not appear in text in question — Parliament, not Appeal Division, responsible for balancing of competing policy considerations — Words of Act, s. 37, Regulations, s. 23 "precise and unequivocal", authorizing Minister to reconsider eligibility of individual to old age security benefits "at any time", to recover payments that should not have been made — Interpretation of legislation leading to different conclusion unreasonable — Act making Minister's approval contingent on claimant meeting statutory residence criteria — Appeal Division's understanding that it is Minister's approval that makes someone eligible or entitled to benefits, not claimant's factual circumstances, unreasonable — Minister can reassess initial eligibility decisions, require repayment of benefits claimant has already received — Residency in Canada key to scheme of Act, Regulations — Interpretation of legislation allowing respondent to keep benefits producing absurd result contrary to purpose of operating old age security scheme using sound financial management — In this case, interpretation of legislation precluding Minister from reassessing initial eligibility for benefits, recovering benefits improperly paid not consistent with one of purposes of Act — Respondent declared ineligible to receive any benefits under Old Age Security Act — Application allowed.*

*Construction of Statutes — Social Security Tribunal (SST) Appeal Division decision dismissing Minister of Employment and Social Development's appeal from General Division decision holding that Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997–2001 — Respondent's application for old age security spousal allowance*

*et du Développement social, a décidé qu'une fois qu'une pension avait été approuvée, les dispositions relatives à l'enquête du Règlement permettaient seulement au ministre d'enquêter sur le droit futur du demandeur à des prestations — Une série de décisions du TSS ont suivi, certaines adoptant cette vision plus restrictive des pouvoirs du ministre, d'autres suivant l'interprétation traditionnelle, plus large, de la Loi et du Règlement — La question était donc de savoir si la vision restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par la division d'appel en l'espèce était raisonnable — Il était nécessaire de déterminer l'étendue des pouvoirs d'enquête et de vérification du ministre conférés par les articles 37 de la Loi et 23 du Règlement — Il est clair que l'article 23 du Règlement n'est pas limité de la manière proposée par la division d'appel — En concluant que le pouvoir de réévaluer l'admissibilité « en tout temps » n'inclut pas la réévaluation de « l'admissibilité initiale », la division d'appel a interprété le pouvoir d'enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l'article 23 — Le fait que la division d'appel soit à l'aise ou non avec une interprétation particulière d'une disposition législative n'est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n'y figurent pas — C'est au législateur, et non à la division d'appel, qu'il incombe de mettre en balance des considérations de principe concurrentes — Les mots de l'article 37 de la Loi et de l'article 23 du Règlement sont « précis et non équivoques », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l'admissibilité d'une personne aux prestations de sécurité de la vieillesse « en tout temps », et à recouvrer les paiements qui n'auraient pas dû être versés — Une interprétation des dispositions législatives qui conduit à une conclusion différente est donc déraisonnable — La Loi subordonne l'approbation du ministre à la condition que le demandeur réponde aux critères de résidence prévus par la loi — L'interprétation de la division d'appel selon laquelle c'est l'approbation du ministre qui rend une personne admissible ou qui lui donne droit à des prestations, et non les circonstances factuelles du demandeur, était déraisonnable — Le ministre peut réévaluer les décisions initiales d'admissibilité et exiger le remboursement des prestations que le demandeur a déjà reçues — La résidence au Canada est un élément clé du régime de la Loi et du Règlement — Une interprétation de la loi qui permettrait à la défenderesse de conserver les prestations qu'elle a reçues produirait « une issue absurde » qui va à l'encontre de l'objectif de faire fonctionner le régime de sécurité de la vieillesse selon une saine gestion financière — La défenderesse a été déclarée inadmissible à recevoir des prestations aux termes de la Loi sur la sécurité de la vieillesse — Demande accueillie.*

*Interprétation des lois — La division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) a rejeté l'appel du ministre de l'Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001 — La demande de la*

*approved in 1997 — Respondent stated in application she had resided in Canada since January 1986 — 2013 investigation into respondent's residency, entitlement to benefits pursuant to Old Age Security Regulations (Regulations), s. 23 uncovering new information with respect to her residency, including undeclared absences from Canada, application for U.S. naturalization — Minister determining respondent stopped residing in Canada in January 1992, having to repay improperly received benefits — Appeal Division finding that while Minister having power to reassess eligibility for benefits "at any time", including before or after application approved, that power not extending to reassessment of "initial eligibility" decisions — Concluding Minister entitled to recover benefits paid to respondent from August of 2001 to September of 2013, but holding Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997 and July of 2001 — Appeal Division's interpretation of s. 23 unreasonable — In concluding that power to reassess eligibility "at any time" not including reassessment of "initial eligibility", Appeal Division reading temporal limitation into Minister's investigatory power not appearing in text of s. 23 — Appeal Division's comfort or lack thereof with particular interpretation of legislative provision not a reason to read words into legislation that do not appear in text in question — Goal of statutory interpretation not to arrive at conclusion with respect to meaning of legislation that is "not wholly inconsistent" with object, purpose of legislation in question — Rather, goal is to ascertain authentic meaning of legislation, one that best reflects text, context, purpose of Act, is harmonious with scheme of Act as a whole.*

This was an application for judicial review of a decision of the Appeal Division of the Social Security Tribunal (SST) dismissing the Minister of Employment and Social Development's appeal from a decision of the General Division of the SST holding that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to the respondent between 1997 and 2001.

The respondent was born in Trinidad. In 1982, she and her husband moved to Florida, and in 1986, both relocated to Canada. She became a Canadian citizen three years later. While the respondent maintained that she continued to be resident in Canada until 2014, the General Division found, and the Appeal Division accepted, that the respondent stopped residing in Canada in 1992, becoming a permanent resident of the United States that same year.

In June 1997, the respondent's application for an old age security spousal allowance was approved, retroactive to July of

*défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée en 1997 — En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l'article 23 du Règlement sur la sécurité de la vieillesse (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment ses absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine — Le ministre a déterminé qu'elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu'elle devait rembourser les prestations qu'elle avait indûment perçues — La division d'appel a conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l'admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l'approbation d'une demande, ce pouvoir ne s'étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l'admissibilité » — Elle a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d'août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001 — L'interprétation de l'article 23 du Règlement par la division d'appel était déraisonnable — En concluant que le pouvoir de réévaluer l'admissibilité « en tout temps » n'inclut pas la réévaluation de « l'admissibilité initiale », la division d'appel a interprété le pouvoir d'enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l'article 23 — Le fait que la division d'appel soit à l'aise ou non avec une interprétation particulière d'une disposition législative n'est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n'y figurent pas — L'objectif de l'interprétation des lois n'est pas d'arriver à une conclusion sur le sens de la Loi qui « n'est pas tout à fait incompatible » avec le but de la loi en question — Il s'agit plutôt de vérifier le sens authentique de cette loi; celui qui représente le mieux le texte, le contexte et l'objet de la Loi, et qui est en harmonie avec l'économie générale de la Loi.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) rejetant l'appel du ministre de l'Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001.

La défenderesse est née à Trinidad, et en 1982, elle et son mari ont déménagé en Floride. En 1986, le couple s'est installé au Canada et M<sup>me</sup> Burke a obtenu la citoyenneté canadienne trois ans plus tard. Bien que la défenderesse ait soutenu qu'elle a continué à résider au Canada jusqu'en 2014, la division générale a conclu, et la division d'appel a accepté, que la défenderesse a cessé de résider au Canada en 1992, devenant résidente permanente des États-Unis la même année.

En juin 1997, la demande de la défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée,

1996. The respondent had stated in her application that she had resided in Canada since January 1986, making no mention of the years that she had spent living in the U.S. or the fact that she was a permanent resident of that country. The Minister approved a partial allowance. The respondent's application for an old age security benefit was subsequently approved, in 2000, and she also began to receive a guaranteed income supplement.

In 2013, an investigation into the respondent's residency and entitlement to benefits pursuant to section 23 of the *Old Age Security Regulations* (Regulations) uncovered new information with respect to her residency, including inconsistent addresses for her in Canada, information regarding her undeclared absences from Canada and her application for U.S. naturalization. Payment of the respondent's benefits was suspended and the Minister determined that she had stopped residing in Canada in January of 1992. In accordance with section 37 of the *Old Age Security Act* (Act), the respondent was asked to repay the benefits that she had improperly received in the period between July of 1996 and September of 2013. The General Division of the SST found that the respondent stopped residing in Canada in 1992, and that she had not re-established residence in Canada at any time thereafter. As a result, she did not meet the statutory residency requirements for the spousal allowance that she had been receiving as of July of 1996. The General Division nevertheless found that the respondent had been entitled to receive spousal allowance benefits from July of 1996 up to July of 2001, on the basis that there was no express provision in either the Act or the Regulations that gave the Minister the authority to reassess an initial eligibility decision. The General Division held that the Minister was entitled to recover the benefits that had been paid to the respondent from August of 2001 to September of 2013, but held that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to the respondent between 1997 and July of 2001. The Appeal Division found that the General Division had erred in law in its interpretation of section 23 of the Regulations by failing to carry out a complete statutory interpretation analysis, in concluding that the Minister did not have the power to reassess initial eligibility decisions. However, the Appeal Division came to the same conclusion as the General Division with respect to the limits on the ability of the Minister to reassess eligibility for benefits, albeit for different reasons. The Appeal Division found, *inter alia*, that while the Minister has the power to reassess eligibility for benefits "at any time", including before or after an application is approved, that power does not extend to the reassessment of "initial eligibility" decisions. The Appeal Division also found that it does not necessarily follow that a person who is reassessed following an investigation and found to be ineligible for benefits was never "entitled" to the benefits in the first place, and that they must therefore repay all of the benefits received.

rétroactivement à juillet 1996. La défenderesse avait déclaré dans sa demande qu'elle résidait au Canada depuis janvier 1986, sans mentionner les années qu'elle avait passées aux États-Unis ni le fait qu'elle était une résidente permanente de ce pays. Le ministre a approuvé une allocation partielle. La demande de la défenderesse pour une pension de la Sécurité de la vieillesse a éventuellement été approuvée en 2000, et elle a aussi commencé à recevoir un supplément de revenu garanti.

En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment des adresses incohérentes au Canada, des renseignements concernant ses longues absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine. Le versement des prestations de la défenderesse a été suspendu et le ministre a déterminé qu'elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992. Conformément à l'article 37 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi), on a demandé à la défenderesse de rembourser les prestations qu'elle avait indûment perçues entre juillet 1996 et septembre 2013. La division générale du TSS a conclu que la défenderesse avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu'elle n'avait jamais rétabli sa résidence au Canada par la suite. La division générale a néanmoins estimé que la défenderesse avait eu droit à des allocations de conjoint de juillet 1996 à juillet 2001 parce qu'aucune disposition expresse de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir de réévaluer une décision initiale d'admissibilité. La division générale a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d'août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001. La division d'appel a conclu que la division générale avait commis une erreur de droit dans son interprétation de l'article 23 du Règlement en omettant de procéder à une analyse complète de l'interprétation de la loi, dans sa conclusion selon laquelle le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité. Toutefois, la division d'appel est arrivée à la même conclusion que la division générale en ce qui concerne les limites à la capacité du ministre de réévaluer l'admissibilité aux prestations, quoique pour des raisons différentes. La division d'appel a également conclu, entre autres choses, que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l'admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l'approbation d'une demande, ce pouvoir ne s'étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l'admissibilité ». La division d'appel a conclu aussi qu'il ne s'ensuit pas nécessairement qu'une personne dont le dossier est évalué à nouveau et qui est jugée inadmissible n'a jamais « eu droit » à la prestation d'entrée de jeu et, par conséquent, qu'elle doit en rembourser la totalité.

The main issue was whether it was reasonable for the Appeal Division to find that section 23 of the Regulations and section 37 of the Act preclude the Minister from reassessing initial eligibility decisions to approve old age security benefits in order to recover overpayments.

*Held*, the application should be allowed.

The Appeal Division's interpretation of section 23 of the Regulations was unreasonable. For many years the SST operated on the assumption that the Minister had the power to revisit initial eligibility decisions in order to verify that claimants were in fact eligible for benefits. This assumption changed in *B. R. v. Minister of Employment and Social Development*, wherein an Appeal Division member decided that once a pension had been approved, the investigatory provisions of the Regulations only allowed the Minister to investigate the claimant's future entitlement to benefits. A series of decisions of both the General and Appeal Divisions of the SST followed, with some adopting the more restrictive view of the Minister's powers espoused by the SST in *B. R.*, and others following the traditional, more expansive interpretation of the Act and the Regulations. The question, then, was whether the restrictive view of the Minister's powers adopted by the Appeal Division in this case was reasonable, recognizing that there can be more than one reasonable interpretation of legislation. There is no provision in either the Act or the Regulations providing the Minister with the express power to go back and change initial eligibility decisions. The focus, therefore, had to be on related provisions, such as section 37 of the Act and section 23 of the Regulations. The question for determination was the extent of the Minister's investigation and verification powers conferred by section 23 of the Regulations and recovery powers conferred by section 37 of the Act.

It is true that section 23 of the Regulations speaks to the eligibility of claimants for benefits, whereas section 37 of the Act refers to their entitlement to benefits. However, when regard is had to the text, context and purpose of the Act and Regulations, it is clear that section 23 of the Regulations is not limited in the manner suggested by the Appeal Division. In concluding that the power to reassess eligibility "at any time" does not include reassessment of "initial eligibility", the Appeal Division reads a temporal limitation into the Minister's investigatory power that does not appear in the text of section 23. The Appeal Division's finding on this point was inconsistent with the wording of section 23 itself. The Appeal Division's comfort or lack thereof with a particular interpretation of a legislative provision is not a reason to read words into legislation that do not appear in the text in question. It is Parliament, and not the Appeal Division, that is responsible for the balancing of competing policy considerations such as who should bear the burden for the improper

Il s'agissait de déterminer principalement s'il était raisonnable pour la division d'appel de conclure que l'article 23 du Règlement et l'article 37 de la Loi empêchent le ministre de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité à l'approbation des prestations de la Sécurité de la vieillesse afin de recouvrer le trop-perçu.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

L'interprétation de l'article 23 du Règlement par la division d'appel était déraisonnable. Pendant de nombreuses années, le TSS s'appuyait sur l'hypothèse voulant que le ministre avait le pouvoir de revoir les décisions initiales d'admissibilité afin de s'assurer que les demandeurs étaient effectivement admissibles aux prestations. Cette hypothèse a toutefois changé avec la décision *B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, dans laquelle un membre de la division d'appel a décidé qu'une fois qu'une pension avait été approuvée, les dispositions relatives à l'enquête du Règlement permettaient seulement au ministre d'enquêter sur le droit futur du demandeur à des prestations. Une série de décisions de la division générale et de la division d'appel ont suivi, dont certaines ont adopté la vision plus restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par le TSS dans *B. R.*, et d'autres qui ont suivi l'interprétation traditionnelle, plus large, de la Loi et du Règlement. La question était donc de savoir si la vision restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par la division d'appel en l'espèce était raisonnable, en reconnaissant qu'il peut y avoir plus d'une interprétation raisonnable de la loi. Aucune disposition de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir exprès de revenir en arrière et de modifier les décisions initiales d'admissibilité. Il fallait donc se concentrer sur les dispositions connexes, comme l'article 37 de la Loi et l'article 23 du Règlement. La question à trancher était celle de déterminer l'étendue des pouvoirs d'enquête et de vérification du ministre conférés par l'article 23 du Règlement et les pouvoirs de recouvrement conférés par l'article 37 de la Loi.

Il est vrai que l'article 23 du Règlement porte sur l'admissibilité des demandeurs aux prestations, alors que l'article 37 de la Loi porte sur leur droit aux prestations. Toutefois, si l'on tient compte du texte, du contexte et de l'objet de la Loi et du Règlement, il est clair que l'article 23 du Règlement n'est pas limité de la manière proposée par la division d'appel. En concluant que le pouvoir de réévaluer l'admissibilité « en tout temps » n'inclut pas la réévaluation de « l'admissibilité initiale », la division d'appel a interprété le pouvoir d'enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l'article 23. La conclusion de la division d'appel sur ce point était incompatible avec le libellé de l'article 23 lui-même. Le fait que la division d'appel soit à l'aise ou non avec une interprétation particulière d'une disposition législative n'est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n'y figurent pas. C'est au législateur, et non à la division d'appel, qu'il incombe de mettre

payment of legislative benefits. The words of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations are “precise and unequivocal”, inasmuch as they authorize the Minister to reconsider the eligibility of an individual to old age security benefits “at any time”, and to recover payments that should not have been made. An interpretation of the legislation that leads to a different conclusion is thus unreasonable. The conclusion that the Appeal Division erred in its interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations is confirmed when regard is had to the role of these provisions in the context of the old age security scheme as a whole. Subsection 5(1) of the Act contains a conjunctive list of three requirements that must be satisfied for a person to be qualified for a pension. The Act thus makes the Minister’s approval contingent on a claimant meeting the statutory residence criteria. The Appeal Division’s understanding that it is the Minister’s approval that makes someone eligible or entitled to benefits, and not the claimant’s factual circumstances, was unreasonable in light of the statutory text. The fact that the Minister approved an application does not qualify the person for benefits for all time. It follows that the investigative power described in section 23 of the Regulations means that the Minister can reassess initial eligibility decisions and require repayment of benefits the claimant has already received. A present day determination that a person is not entitled means that they must return benefit payments that they received in the past. The Minister has the power to reassess its decision to pay the benefits, if the individual’s circumstances have changed, and to consider whether they were in fact entitled to receive benefits in the first place. Residency in Canada is key to the scheme of the Act and the Regulations. An interpretation of the section 23 investigative power that allows a person to keep a benefit, despite their not meeting the relevant residency requirement, is a result that is inconsistent with a scheme that provides benefits only to people who meet the eligibility requirement of residency.

Any old age assistance program that is financed through the general tax revenues of the Government of Canada has to balance the need to process benefits applications quickly with financial stewardship of the program. An interpretation of the legislation that would allow the respondent to keep benefits that she had received when she was not eligible for them would produce “an absurd result” that is contrary to the purpose of operating the old age security scheme using sound financial management. The goal of statutory interpretation is not to arrive at a conclusion with respect to the meaning of legislation that is “not wholly inconsistent” with the object and purpose of the legislation in question. It is, rather, to ascertain the authentic

en balance des considérations de principe concurrentes, comme la question de savoir qui doit s’acquitter du fardeau du paiement indu de prestations accordées sous le régime de la loi. Les mots de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement sont « précis et non équivoques », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l’admissibilité d’une personne aux prestations de sécurité de la vieillesse « en tout temps », et à recouvrer les paiements qui n’auraient pas dû être versés. Une interprétation des dispositions législatives qui conduit à une conclusion différente est donc déraisonnable. La conclusion selon laquelle la division d’appel a commis une erreur dans son interprétation de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement est confirmée lorsqu’on examine le rôle de ces dispositions dans le contexte du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble. Le paragraphe 5(1) de la Loi contient une liste conjonctive de trois exigences qui doivent être satisfaites pour qu’une personne soit admissible à une pension. La Loi subordonne donc l’approbation du ministre à la condition que le demandeur réponde aux critères de résidence prévus par la loi. L’interprétation de la division d’appel selon laquelle c’est l’approbation du ministre qui rend une personne admissible ou qui lui donne droit à des prestations, et non les circonstances factuelles du demandeur, était donc déraisonnable à la lumière du texte législatif. Le fait que le ministre ait approuvé une demande ne rend pas la personne admissible à des prestations pour toute la période visée. Il s’ensuit que le pouvoir d’enquête décrit à l’article 23 du Règlement signifie que le ministre peut réévaluer les décisions initiales d’admissibilité et exiger le remboursement des prestations que le demandeur a déjà reçues. Si l’on détermine aujourd’hui qu’une personne n’y a pas droit, elle doit restituer les prestations qu’elle a reçues dans le passé. Le ministre a le pouvoir de réévaluer sa décision de verser les prestations si la situation de l’intéressé a changé, et d’examiner s’il avait en fait le droit de recevoir des prestations en premier lieu. La résidence au Canada est un élément clé du régime de la Loi et du Règlement. Une interprétation du pouvoir d’enquête de l’article 23 qui permet à une personne de conserver une prestation, même si elle ne remplit pas la condition de résidence pertinente, est un résultat qui n’est pas compatible avec un régime qui ne fournit des prestations qu’aux personnes qui remplissent la condition d’admissibilité de résidence.

Tout programme d’aide à la vieillesse qui est financé par les recettes fiscales générales du gouvernement du Canada doit trouver un équilibre entre la nécessité de traiter rapidement les demandes de prestations et la gestion financière du programme. Une interprétation de la loi qui permettrait à la défenderesse de conserver les prestations qu’elle a reçues alors qu’elle n’y était pas admissible produirait « une issue absurde » qui va à l’encontre de l’objectif de faire fonctionner le régime de sécurité de la vieillesse selon une saine gestion financière. L’objectif de l’interprétation des lois n’est pas d’arriver à une conclusion sur le sens de la Loi qui « n’est pas tout à fait incompatible » avec le but de la loi en question. Il s’agit plutôt de vérifier le sens

meaning of that legislation—one that best reflects the text, context and purpose of the Act, and is harmonious with the scheme of the Act as a whole. In this case, an interpretation of the legislation that would preclude the Minister from reassessing initial eligibility for benefits and recovering benefits improperly paid is one that is not consistent with one of the purposes of the Act, which is to pay benefits only to people who meet the eligibility criteria set out in the Act. The Appeal Division nevertheless adopted an interpretation of the legislation that allowed precisely that result. Such an interpretation was unreasonable.

The decision of the Appeal Division was set aside, and the appeal from the decision of the General Division was allowed. The matter was not remitted to the Appeal Division. Instead, the respondent was declared to be ineligible to receive benefits under the *Old Age Security Act* from the time that the first benefits were awarded to her on June 2, 1997, up until September of 2013, when the payment of benefits to the respondent was suspended.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, s. 81(3).  
*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, s. 111.  
*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9, ss. 3, 5, 9, 11(7), 34, 37.  
*Old Age Security Regulations*, C.R.C., c. 1246, ss. 21(1), 23, 26.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601.

##### CONSIDERED:

*B. R. v. Minister of Employment and Social Development*, 2018 SST 844; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Stiel*, 2006 FC 466, [2006] 4 F.C.R. 489.

##### REFERRED TO:

*Canada (Attorney General) v. Redman*, 2020 FCA 209; *Cameron v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 100; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3; *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, 179 D.L.R. (4th) 577; *M. A. v. Minister of Employment and Social Development*,

authentique de cette loi; celui qui représente le mieux le texte, le contexte et l'objet de la Loi, et qui est en harmonie avec l'économie générale de la Loi. En l'espèce, une interprétation de la loi qui empêcherait le ministre de réévaluer l'admissibilité initiale aux prestations et de recouvrer les prestations versées à tort n'est pas conforme à l'un des objectifs de la Loi, qui est de verser des prestations uniquement aux personnes qui répondent aux critères d'admissibilité énoncés dans la Loi. La division d'appel a néanmoins adopté une interprétation de la loi qui permettait précisément ce résultat. Une telle interprétation était déraisonnable.

La décision de la division d'appel a été annulée, et l'appel de la décision de la division générale a été accueilli. L'affaire n'a pas été renvoyée à la division d'appel pour un nouvel examen. Au lieu, la défenderesse a été déclarée inadmissible à recevoir des prestations aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, du 2 juin 1997, date à laquelle les premières prestations lui ont été accordées, jusqu'en septembre 2013, lorsque le versement de prestations à la défenderesse a été suspendu.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, art. 3, 5, 9, 11(7), 34, 37.  
*Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 111.  
*Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 81(3).  
*Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C., ch. 1246, art. 21(1), 23, 26.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844; *Canada (Ministre du Développement des Ressources Humaines) c. Stiel*, 2006 CF 466, [2006] 4 R.C.F. 489.

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*Canada (Procureur général) c. Redman*, 2020 CAF 209; *Cameron c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 100; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3; *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804; *M. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269; *H. Z. c. Ministre*

2020 SST 269; *H. Z. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 550; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2021 SST 204; *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 314; *M. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 1128; *C. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 368; *C. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 57; *S. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 822; *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 288; *K. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 268; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2020 SST 1227; *S. A. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 509; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; *Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, 431 D.L.R. (4th) 556, [2019] 2 F.C.R. D-3; *Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 252, [2018] 4 F.C.R. 174; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533; *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, 111 D.L.R. (4th) 1.

## AUTHORS CITED

*House of Commons Debates*, 21st Parl., 5th Sess., Vol. 1, November 1, 1951.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Appeal Division of the Social Security Tribunal (SST) (*Minister of Employment and Social Development v. M. B.*, 2021 SST 8) dismissing the Minister of Employment and Social Development's appeal from a decision of the General Division of the SST (*M. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 22) holding that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to the respondent between 1997 and 2001. Application allowed.

## APPEARANCES

*Tiffany Glover* for applicant.  
*Richard Bohrer* and *David Mellor* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 550; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2021 TSS 204; *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 314; *M. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 1128; *C. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 368; *C. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 57; *S. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 822; *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 288; *K. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 268; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2020 TSS 1227; *S. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 509; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; *Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] 2 R.C.F. F-3; *Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202.

## DOCTRINE CITÉE

*Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> lég., 5<sup>e</sup> sess., vol. 1 (1 novembre 1951).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) (*Ministre de l'Emploi et du Développement social c. M. B.*, 2021 TSS 8) rejetant l'appel du ministre de l'Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS (*M. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 22) qui a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Tiffany Glover* pour le demandeur.  
*Richard Bohrer* et *David Mellor* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

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

[1] MACTAVISH J.A.: For many years, Marina Burke collected old age security benefits without disclosing the fact that she was residing in the United States, contrary to the residency requirements of the *Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9 (the Act).

[2] The Appeal Division of the Social Security Tribunal of Canada (SST) found that the Minister of Employment and Social Development could not revisit the original decisions awarding benefits to Ms. Burke, and could only reassess her entitlement to benefits on a going-forward basis. This meant that Ms. Burke would be able to keep the tens of thousands of dollars of benefits that she had received while residing in the U.S.

[3] The Minister seeks judicial review of the decision of the Appeal Division, asserting that it erred in its interpretation of the governing legislation. For the reasons that follow, I agree that the Appeal Division erred in its statutory interpretation analysis, and that its decision was not reasonable. I would therefore grant the Minister's application for judicial review.

#### I. Background

[4] Ms. Burke was born in Trinidad, and in 1982, she and her husband moved to Florida. In 1986, the couple relocated to Canada, and Ms. Burke became a Canadian citizen three years later. The Minister does not dispute that Ms. Burke resided in Canada from January of 1986 to 1992.

[5] While Ms. Burke maintained that she continued to be resident in Canada until 2014, the General Division of the SST found, and the Appeal Division accepted, that Ms. Burke stopped residing in Canada in 1992, becoming a permanent resident of the United States that same year. In 1996, Ms. Burke applied for American naturalization, stating in her application that she had been a permanent resident of the United States since January of 1992, and that she had only left the country for a few brief visits to

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

[1] LA JUGE MACTAVISH, J.C.A. : Pendant de nombreuses années, Marina Burke a perçu des prestations de la Sécurité de la vieillesse sans divulguer le fait qu'elle résidait aux États-Unis et qu'elle ne satisfaisait donc pas aux exigences en matière de résidence de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9 (la Loi).

[2] La division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (TSS) a conclu que le ministre de l'Emploi et du Développement social ne pouvait pas revenir sur les décisions initiales accordant des prestations à M<sup>me</sup> Burke, et qu'il pouvait seulement réévaluer son droit aux prestations de façon prospective. Cela signifiait que M<sup>me</sup> Burke pouvait conserver les dizaines de milliers de dollars de prestations qu'elle a perçues lorsqu'elle résidait aux États-Unis.

[3] Le ministre demande le contrôle judiciaire de la décision de la division d'appel, affirmant qu'elle a commis une erreur dans son interprétation des dispositions législatives applicables. Pour les motifs qui suivent, je conviens que la division d'appel a commis une erreur dans son analyse de l'interprétation de la loi et que sa décision n'était pas raisonnable. Par conséquent, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire du ministre.

#### I. Exposé des faits

[4] M<sup>me</sup> Burke est née à Trinidad, et en 1982, elle et son mari ont déménagé en Floride. En 1986, le couple s'est installé au Canada et M<sup>me</sup> Burke a obtenu la citoyenneté canadienne trois ans plus tard. Le ministre ne conteste pas que M<sup>me</sup> Burke a résidé au Canada de janvier 1986 à 1992.

[5] Bien que M<sup>me</sup> Burke ait soutenu qu'elle a continué à résider au Canada jusqu'en 2014, la division générale du TSS a conclu, et la division d'appel a accepté, que M<sup>me</sup> Burke a cessé de résider au Canada en 1992, devenant résidente permanente des États-Unis la même année. En 1996, M<sup>me</sup> Burke a fait une demande de nationalité américaine, déclarant dans celle-ci qu'elle était résidente permanente des États-Unis depuis janvier 1992, et qu'elle n'avait quitté le pays que pour quelques brèves visites à

Trinidad and Canada between 1992 and 1996. Ms. Burke became a naturalized U.S. citizen in 1999.

[6] On June 2, 1997, Ms. Burke’s application for an old age security spousal allowance was approved, retroactive to July of 1996, the month after she turned 60. Ms. Burke had stated in her application that she had resided in Canada since January 1986, making no mention of the years that she had spent living in the U.S. or the fact that she was a permanent resident of that country. The Minister approved a partial allowance for Ms. Burke, based upon her ostensibly having ten years of residency in Canada between 1986 and 1996.

[7] In June of 2000, Ms. Burke applied for an old age security pension benefit, stating in her application that she had not been outside of Canada for more than six months in the previous five years. The Minister approved the application, granting Ms. Burke a partial pension based upon her having 15 years’ residency in Canada between 1986 and 2001. When Ms. Burke turned 65, the Minister deemed her to have applied for a guaranteed income supplement (GIS) and she began receiving both benefits as of July of 2001.

[8] In 2013, two old age security forms addressed to Ms. Burke were returned to the Minister as “undeliverable”. This caused the Minister to initiate an investigation into Ms. Burke’s residency and entitlement to benefits pursuant to section 23 of the *Old Age Security Regulations*, C.R.C., c. 1246 (the Regulations). Subsection 23(2) of the Regulations states that “[t]he Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit”. The full text of this and other relevant legislative provisions is attached as an appendix to these reasons.

[9] The Minister’s investigation uncovered new information with respect to Ms. Burke’s residency, including inconsistent addresses for her in Canada, information regarding her long, undeclared absences from Canada and her 1996 application for U.S. naturalization.

Trinidad et au Canada entre 1992 et 1996. M<sup>me</sup> Burke a obtenu la nationalité américaine par naturalisation en 1999.

[6] Le 2 juin 1997, la demande de M<sup>me</sup> Burke pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée, rétroactivement à juillet 1996, le mois suivant son 60<sup>e</sup> anniversaire. M<sup>me</sup> Burke avait déclaré dans sa demande qu’elle résidait au Canada depuis janvier 1986, sans mentionner les années qu’elle avait passées aux États-Unis ni le fait qu’elle était une résidente permanente de ce pays. Le ministre a approuvé une allocation partielle pour M<sup>me</sup> Burke, en se fondant sur le fait qu’elle aurait résidé au Canada pendant dix ans entre 1986 et 1996.

[7] En juin 2000, M<sup>me</sup> Burke a demandé une pension de la Sécurité de la vieillesse, déclarant dans sa demande qu’elle n’avait pas quitté le Canada pendant plus de six mois au cours des cinq années précédentes. Le ministre a approuvé la demande, accordant à M<sup>me</sup> Burke une pension partielle fondée sur le fait qu’elle avait résidé au Canada pendant 15 ans entre 1986 et 2001. Lorsque M<sup>me</sup> Burke a eu 65 ans, le ministre a jugé qu’elle était réputée avoir demandé un supplément de revenu garanti (SRG) et elle a commencé à recevoir les deux prestations à partir de juillet 2001.

[8] En 2013, deux formulaires de la Sécurité de la vieillesse adressés à M<sup>me</sup> Burke ont été retournés au ministre comme étant [TRADUCTION] « non distribuables ». Cela a amené le ministre à ouvrir une enquête sur la résidence de M<sup>me</sup> Burke et son droit aux prestations aux termes de l’article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C., ch. 1246 (le Règlement). Le paragraphe 23(2) du Règlement dispose que « [l]e ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l’admissibilité d’une personne à une prestation ». Le texte complet de ce Règlement et d’autres dispositions législatives pertinentes est joint en annexe aux présents motifs.

[9] L’enquête du ministre a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant la résidence de M<sup>me</sup> Burke, notamment des adresses incohérentes au Canada, des renseignements concernant ses longues absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine de 1996.

[10] In accordance with section 26 of the Regulations, payment of Ms. Burke's benefits was suspended, and, in October of 2015, the Minister determined that Ms. Burke had stopped residing in Canada in January of 1992. Consequently, she was not entitled to any of the benefits that she had received, as she did not meet the statutory ten-year minimum residency requirement.

[11] In accordance with section 37 of the Act, Ms. Burke was asked to repay the \$115,522.49 in benefits that she had improperly received in the period between July of 1996 and September of 2013. Subsection 37(1) of the Act states that a person who has received a benefit payment to which the person is not entitled shall forthwith return the amount of the benefit payment. Subsection 37(2) of the Act provides that the amount of the benefit overpayment constitutes a debt due to Her Majesty and is recoverable at any time.

[12] Ms. Burke's request for reconsideration of the Minister's decision was dismissed, and she then appealed the Minister's decision to the General Division of the SST. Ms. Burke's appeal was allowed in part, but that decision was subsequently set aside by the Appeal Division of the SST on procedural fairness grounds, and the matter was referred back to the General Division for redetermination.

## II. The General Division Decision

[13] On the redetermination, the General Division [*M. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 22] found that Ms. Burke had stopped residing in Canada in January of 1992, and that she had not re-established residence in Canada at any time thereafter. As a result, she did not meet the statutory residency requirements for the spousal allowance that she had been receiving as of July of 1996.

[14] The General Division nevertheless found that Ms. Burke had been entitled to receive spousal allowance benefits from July of 1996 up to July of 2001, when her application for an old age pension had been approved. This was because there was no express provision in either the Act or the Regulations that gave the Minister the authority to reassess an initial eligibility decision.

[10] Conformément à l'article 26 du Règlement, le versement des prestations de M<sup>me</sup> Burke a été suspendu et, en octobre 2015, le ministre a déterminé que M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992. Par conséquent, elle n'avait droit à aucune des prestations qu'elle avait perçues, car elle ne remplissait pas la condition de résidence minimale de dix ans prévue par la loi.

[11] Conformément à l'article 37 de la Loi, on a demandé à M<sup>me</sup> Burke de rembourser les 115 522,49 \$ de prestations qu'elle avait indûment perçues entre juillet 1996 et septembre 2013. Le paragraphe 37(1) de la Loi dispose qu'une personne qui a perçu un paiement de prestations auquel elle n'a pas droit doit immédiatement restituer le montant de ce paiement. Le paragraphe 37(2) de la Loi prévoit que le trop-perçu constitue une créance de Sa Majesté et peut être recouvré en tout temps.

[12] La demande de réexamen de la décision du ministre présentée par M<sup>me</sup> Burke a été rejetée, et elle a ensuite interjeté appel de la décision du ministre auprès de la division générale du T.S.S. L'appel de M<sup>me</sup> Burke a été accueilli en partie, mais cette décision a par la suite été annulée par la division d'appel du T.S.S. pour des raisons d'équité procédurale, et l'affaire a été renvoyée à la division générale pour un nouvel examen.

## II. La décision de la division générale

[13] Lors du nouvel examen, la division générale [*M. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 22] a conclu que M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu'elle n'avait jamais rétabli sa résidence au Canada par la suite. Par conséquent, elle ne remplissait pas les conditions de résidence prévues par la loi en vue d'obtenir l'allocation de conjoint qu'elle percevait depuis juillet 1996.

[14] La division générale a néanmoins estimé que M<sup>me</sup> Burke avait eu droit à des allocations de conjoint de juillet 1996 à juillet 2001, date à laquelle sa demande de pension de vieillesse a été approuvée. Il en était ainsi parce qu'aucune disposition expresse de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir de réévaluer une décision initiale d'admissibilité.

[15] While the Minister could not go back and revisit the original eligibility decision, the General Division found that the Minister could reassess Ms. Burke's eligibility for benefits on a going-forward basis at any time after July of 2001, when her application for an old age pension was approved. No exception was made for cases where there had been fraud, or where new facts emerged.

[16] As Ms. Burke had not been eligible for pension benefits as of August of 2001, the General Division held that the Minister was entitled to recover the benefits that had been paid to her from August of 2001 to September of 2013, which was when the Minister had suspended the payment of benefits to Ms. Burke. However, the General Division held that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to Ms. Burke between 1997 and July of 2001.

### III. The Appeal Division Decision

[17] The Minister was granted leave to appeal the General Division's decision, and it is the Appeal Division's January 15, 2021, decision [*Minister of Employment and Social Development v. M. B.*, 2021 SST 8] dismissing the Minister's appeal that underlies this application for judicial review.

[18] The Appeal Division accepted the General Division's finding that Ms. Burke had ceased residing in Canada in January of 1992. However, it found that the General Division had erred in law in its interpretation of section 23 of the Regulations by failing to carry out a complete statutory interpretation analysis, in concluding that the Minister did not have the power to reassess initial eligibility decisions.

[19] In particular, the General Division erred because it failed to identify and explore the purpose of the Act, to explain or give context to the words "entitled" in section 37 of the Act and "eligibility" in section 23 of the Regulations, or to consider whether its interpretation was consistent with Parliament's intention in creating the old age security regime.

[15] La division générale a conclu que, bien que le ministre n'avait pas le pouvoir de revenir en arrière et de revoir la décision initiale sur l'admissibilité, il pouvait réévaluer l'admissibilité de M<sup>me</sup> Burke aux prestations de façon prospective à tout moment après juillet 2001, lorsque sa demande de pension de vieillesse a été approuvée. Aucune exception n'a été faite pour les cas où il y avait eu fraude, ou lorsque des faits nouveaux sont apparus.

[16] Comme M<sup>me</sup> Burke n'était pas admissible à des prestations de retraite depuis août 2001, la division générale a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations qui lui avaient été versées d'août 2001 à septembre 2013, date à laquelle le ministre avait suspendu le versement des prestations à M<sup>me</sup> Burke. Toutefois, la division générale a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à M<sup>me</sup> Burke entre 1997 et juillet 2001.

### III. La décision de la division d'appel

[17] Le ministre a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la division générale, et c'est la décision de la division d'appel du 15 janvier 2021 [*Ministre de l'Emploi et du Développement social c. M. B.*, 2021 TSS 8] rejetant l'appel du ministre qui sous-tend la présente demande de contrôle judiciaire.

[18] La division d'appel a accepté la conclusion de la division générale selon laquelle M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992. Toutefois, elle a conclu que la division générale avait commis une erreur de droit dans son interprétation de l'article 23 du Règlement en omettant de procéder à une analyse complète de l'interprétation de la loi, dans sa conclusion selon laquelle le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité.

[19] Plus précisément, la division générale a commis une erreur parce qu'elle a omis de déterminer et d'explorer l'objet de la Loi, d'expliquer ou de mettre en contexte les mots « droit » à l'article 37 de la Loi et « admissibilité » à l'article 23 du Règlement, ou d'examiner si son interprétation était conforme à l'intention du législateur lorsqu'il a créé le régime de sécurité de la vieillesse.

[20] However, after considering the text, context and purpose of the legislative provisions at issue here, the Appeal Division came to the same conclusion as the General Division with respect to the limits on the ability of the Minister to reassess eligibility for benefits, albeit for different reasons.

#### IV. Issues

[21] Ms. Burke did not file a memorandum of fact and law in response to the Minister's application, and she was thus not entitled to make any representations at the hearing of the Minister's application. However, the panel granted leave to Ms. Burke's nephew, David Mellor, to make representations at the hearing on Ms. Burke's behalf.

[22] Mr. Mellor raised a number of issues in his oral submissions, apart from the statutory interpretation issue at the heart of this application. In particular, he argued that it was unfair to make Ms. Burke go back to try to reconstruct her whereabouts years before, when documents and records were no longer available to her.

[23] I agree with counsel for the Attorney General that the only issue that is properly before the Court is the statutory interpretation issue identified in the Attorney General's notice of application. No issue had been taken by Ms. Burke prior to the hearing with the finding made by the General Division and adopted by the Appeal Division of the SST that she did not reside in Canada after January of 1992.

[24] Consequently, there are two questions for determination:

- (1) What is the standard of review?
- (2) Was it reasonable for the Appeal Division to find that section 23 of the Regulations and section 37 of the Act preclude the Minister from reassessing initial eligibility decisions to approving old age security benefits in order to recover overpayments?

[20] Toutefois, après avoir examiné le texte, le contexte et l'objet des dispositions législatives en litige en l'espèce, la division d'appel est arrivée à la même conclusion que la division générale en ce qui concerne les limites à la capacité du ministre de réévaluer l'admissibilité aux prestations, quoique pour des raisons différentes.

#### IV. Les questions en litige

[21] M<sup>me</sup> Burke n'a pas déposé de mémoire des faits et du droit en réponse à la demande du ministre, et elle n'a donc pas eu le droit de présenter des observations lors de l'audience de la demande du ministre. Toutefois, le comité a autorisé le neveu de M<sup>me</sup> Burke, David Mellor, à présenter des observations à l'audience au nom de M<sup>me</sup> Burke.

[22] M. Mellor a soulevé plusieurs questions dans ses observations orales, outre la question de l'interprétation de la loi au cœur de la présente demande. Plus précisément, il a fait valoir qu'il était injuste d'obliger M<sup>me</sup> Burke à revenir en arrière pour essayer de reconstituer ses allées et venues des années auparavant, alors qu'elle ne disposait plus de documents et de dossiers.

[23] Je suis d'accord avec l'avocat du procureur général que la seule question dont la Cour est saisie est celle de l'interprétation de la loi indiquée dans l'avis de demande du procureur général. M<sup>me</sup> Burke n'a pas contesté, avant l'audience, la conclusion de la division générale, adoptée par la division d'appel du T.S.S., selon laquelle elle n'a pas résidé au Canada après janvier 1992.

[24] Par conséquent, j'estime que les deux questions suivantes doivent être tranchées :

- 1) Quelle est la norme de contrôle applicable?
- 2) Était-il raisonnable pour la division d'appel de conclure que l'article 23 du Règlement et l'article 37 de la Loi empêchent le ministre de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité à l'approbation des prestations de la Sécurité de la vieillesse afin de recouvrer le trop-perçu?

## V. Standard of Review

[25] The standard of review applicable to decisions of the Appeal Division is that of reasonableness: *Canada (Attorney General) v. Redman*, 2020 FCA 209, at paragraph 12; *Cameron v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 100, at paragraph 3. This includes decisions involving questions of statutory interpretation: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, at paragraph 115.

[26] This is the case even where there has been persistent discord on questions of law in an administrative body's decisions: *Vavilov*, above, at paragraphs 72 and 129. Where, however, a decision maker departs from long-standing practices or established internal authority, it bears the justificatory burden of explaining that departure in its reasons. If the decision maker does not satisfy this burden, the decision will be unreasonable: *Vavilov*, above, at paragraph 131.

[27] That said, it would be antithetical to the rule of law and would lead to legal incoherence if the meaning of a law was to depend on the identity of the individual decision maker. Rather than considering this to be a situation where the correctness standard of review ought to be applied, however, the Supreme Court stated that the more robust form of reasonableness review described in *Vavilov* is capable of guarding against threats to the rule of law: *Vavilov*, above, at paragraph 72.

[28] In reviewing the interpretation of statutory provisions by administrative tribunals, the reviewing court does not undertake its own, *de novo* analysis of the question. Nor does it ask itself what the correct interpretation of the legislation should be. Instead, as is the case where a reviewing court is applying the reasonableness standard to questions of fact, discretion or policy, the Court must examine the administrative decision as a whole, including the reasons provided by the decision maker and the outcome that was reached, in order to determine whether the decision was reasonable: *Vavilov*, above, at paragraphs 75, 83 and 116.

## V. La norme de contrôle

[25] La norme de contrôle applicable aux décisions de la division d'appel est celle de la décision raisonnable : *Canada (Procureur général) c. Redman*, 2020 CAF 209, paragraphe 12; *Cameron c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 100, paragraphe 3. Cela comprend les décisions portant sur des questions d'interprétation des lois : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, paragraphe 115.

[26] C'est le cas même lorsqu'il y a eu une discordance persistante sur des questions de droit dans les décisions d'un organisme administratif : *Vavilov*, précité, paragraphes 72 et 129. Cependant, lorsqu'un décideur s'écarte d'une pratique de longue date ou d'une jurisprudence interne constante, c'est sur ses épaules que repose le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs. S'il ne s'acquitte pas de ce fardeau, la décision est jugée déraisonnable : *Vavilov*, précité, paragraphe 131.

[27] Cela dit, si le sens d'une loi devait dépendre de l'identité du décideur en particulier, cela serait contraire à la primauté du droit et cela conduirait à une incohérence juridique. Cependant, plutôt que de considérer qu'il s'agit d'une situation où la norme de contrôle de la décision correcte devrait être appliquée, la Cour suprême a déclaré que la forme plus robuste de la norme de contrôle de la décision raisonnable décrite dans l'arrêt *Vavilov* est capable d'offrir une protection contre les menaces à la primauté du droit : *Vavilov*, précité, paragraphe 72.

[28] En contrôlant l'interprétation des dispositions législatives par les tribunaux administratifs, la cour de révision n'entreprend pas sa propre analyse *de novo* de la question. Elle ne se demande pas non plus quelle devrait être l'interprétation correcte de la loi. Au contraire, comme c'est le cas lorsqu'une cour de révision applique la norme de la décision raisonnable à des questions touchant aux faits ou au pouvoir discrétionnaire ou à des questions de principe, la Cour doit examiner la décision administrative dans son ensemble, y compris les motifs fournis par le décideur et le résultat obtenu, afin de déterminer si la décision était raisonnable : *Vavilov*, précité, paragraphes 75, 83 et 116.

[29] In so doing, the reviewing court must focus on the decision maker's interpretation, keeping in mind that there may be more than one reasonable interpretation of legislation available to an administrative decision maker, based on the text, context and purpose of the legislation: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3, at paragraphs 16 and 18.

[30] That said, the decision maker's interpretation of a statutory provision must be consistent with the text, context and purpose of the provision in question. A decision maker cannot adopt an interpretation it knows to be inferior, even if it is plausible, because the interpretation in question appears to be both available and expedient. The decision maker's responsibility is to discern meaning and legislative intent, and not to "reverse-engineer" its analysis in order to achieve a desired outcome: *Vavilov*, above, at paragraphs 120 and 121.

#### VI. Principles of Statutory Interpretation

[31] Before considering whether the Appeal Division's interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations was reasonable, it is useful to summarize the principles of statutory interpretation that the Appeal Division was required to apply.

[32] In *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, the Supreme Court of Canada stated that the words of a statute "are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament": at paragraph 10, citing *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, 179 D.L.R. (4th) 577, at paragraph 50.

[33] While language in a statutory provision is not to be interpreted independently of its context and legislative purpose, the Court nevertheless went on in *Canada Trustco* to observe that where the words of a statutory provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words will play a dominant role in the interpretive process: above, at paragraph 10. Where, however, the words are capable of supporting more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words will play a

[29] Ce faisant, la cour de révision doit se concentrer sur l'interprétation du décideur, en gardant à l'esprit qu'il peut y avoir plus d'une interprétation raisonnable d'une loi à la disposition d'un décideur administratif, en fonction du texte, du contexte et de l'objet de la loi : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3, paragraphes 16 et 18.

[30] Cela dit, l'interprétation d'une disposition législative par le décideur administratif doit être conforme au texte, au contexte et à l'objet de la disposition en question. Un décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité, même si elle est plausible, simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. La responsabilité du décideur est de discerner le sens et l'intention du législateur, et non de faire de la rétro-ingénierie de son analyse afin d'obtenir le résultat souhaité : *Vavilov*, précité, paragraphes 120 et 121.

#### VI. Les principes de l'interprétation des lois

[31] Avant d'examiner si l'interprétation de l'article 37 de la Loi et de l'article 23 du Règlement par la division d'appel était raisonnable, il est utile de résumer les principes d'interprétation législative que la division d'appel était tenue d'appliquer.

[32] Dans l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, la Cour a affirmé qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : au paragraphe 10, renvoyant à l'arrêt *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, paragraphe 50.

[33] Bien que le libellé d'une disposition législative ne doive pas être interprété indépendamment de son contexte et de son objet législatif, la Cour a néanmoins ajouté dans l'arrêt *Hypothèques Trustco* que, lorsque le libellé d'une disposition législative est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation : précité, au paragraphe 10. En revanche, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle

lesser role. Although the relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary from case to case, courts must seek to read the provisions as a harmonious whole in every case: *Canada Trustco*, above, at paragraph 10.

[34] With these principles in mind, I turn now to consider the Appeal Division’s interpretation of the old age security regime generally, and, in particular, its interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations, and whether that interpretation was reasonable.

#### VII. The Appeal Division’s Statutory Interpretation Analysis

[35] The Appeal Division found that the purpose of the old age security regime established by the Act and the Regulations is to provide modest income support to senior residents of Canada in recognition of their contributions to this country. The “metre stick” used by the Minister to measure those contributions is residency in Canada.

[36] The Appeal Division further found that while the Minister has the power to reassess eligibility for benefits “at any time”, including before or after an application is approved, that power does not extend to the reassessment of “initial eligibility” decisions. In coming to this conclusion, the Appeal Division had regard to a number of sections in the Act and the Regulations. It noted that when someone applies for benefits, the Minister has to decide whether the individual meets the eligibility criteria for such benefits. If the Minister decides that the person meets the eligibility criteria, that person “qualifies” for the benefit and is thereafter “entitled” to receive payment of that benefit.

[37] The Appeal Division noted that the Minister has the power under the Regulations to investigate a person’s “eligibility” after an application for benefits has been approved. However, the Regulations do not distinguish between “initial” or “continued” eligibility. If the investigation concludes that a person was not “eligible” for a benefit, payment of their benefit must stop.

moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier d’une cause à l’autre, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux : *Hypothèques Trustco*, précité, au paragraphe 10.

[34] En gardant ces principes à l’esprit, je me penche maintenant sur l’interprétation que la division d’appel a faite du régime de sécurité de la vieillesse en général et, plus précisément, sur son interprétation de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement, et sur la question de savoir si cette interprétation était raisonnable.

#### VII. L’analyse de l’interprétation de la loi par la division d’appel

[35] La division d’appel a conclu que l’objectif du régime de sécurité de la vieillesse établi par la Loi et le Règlement est de fournir un soutien de revenu modeste aux résidents âgés du Canada en reconnaissance de leur apport au Canada. La « norme de comparaison » que le ministre emploie pour évaluer ces contributions est la résidence au Canada.

[36] La division d’appel a également conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l’admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l’approbation d’une demande, ce pouvoir ne s’étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l’admissibilité ». Pour parvenir à cette conclusion, la division d’appel a tenu compte de plusieurs articles de la Loi et du Règlement. Elle a noté que, lorsqu’une personne demande des prestations, le ministre doit décider si elle répond aux critères d’admissibilité à ces prestations. Si le ministre décide que la personne satisfait aux critères d’admissibilité, cette personne « remplit les conditions requises » et a ensuite « droit » au versement de cette prestation.

[37] La division d’appel a noté que le ministre a le pouvoir, en vertu du Règlement, d’enquêter sur l’« admissibilité » d’une personne après l’approbation d’une demande de prestations. Toutefois, le Règlement ne fait pas de distinction entre l’admissibilité « initiale » et « continue ». Si l’enquête conclut que la personne n’était pas « admissible » à une prestation, le versement de celle-ci doit prendre fin.

[38] That said, the Appeal Division found that it does not necessarily follow that a person who is reassessed following an investigation and found to be ineligible for benefits was never “entitled” to the benefits in the first place, and that they must therefore repay all of the benefits received. According to the Appeal Division [at paragraph 82] “[e]ligible” is about the Minister deciding, based on the information they have at a particular time, that the person meets the criteria. “Entitled” is about the Minister having approved a benefit and paying it”.

[39] The Appeal Division also had regard to section 5 of the Act. Amongst other things, this section provides that the Minister is not to pay benefits to people unless they are “qualified” under the residency requirements, and the Minister has approved the application. The Appeal Division noted [at paragraph 94] that the definition of the verb “to qualify” speaks to having “the legal right to have or do something because of the situation you are in”.

[40] The Appeal Division understood from this that a person qualifies for benefits when the Minister approves their application. Once approved, the person is entitled to receive benefit payments, and this entitlement can only be reassessed thereafter on a going-forward basis.

[41] That is, after reviewing the plain meaning of the words “eligible” and “entitled” as they appear in section 23 of the Regulations and in section 37 as well as in other parts of the Act, the Appeal Division concluded that the Minister has the power to assess eligibility at any time, but that “eligibility” does not mean “initial eligibility”.

[42] In coming to this conclusion, the Appeal Division noted that section 37 of the Act provides for the return of benefits when people are not “entitled” to them. Under section 23 of the Regulations, the Minister has the power to investigate whether a person is “eligible” for the benefit in question. “Eligible” and “entitled” are not precisely the same word, and neither term is expressly defined in the legislation.

[38] Cela dit, la division d’appel a conclu qu’il ne s’ensuit pas nécessairement qu’une personne dont le dossier est évalué à nouveau et qui est jugée inadmissible n’a jamais « eu droit » à la prestation d’entrée de jeu et, par conséquent, qu’elle doit en rembourser la totalité. Selon la division d’appel [au paragraphe 82], « [l]e terme “admissible” porte sur la décision du ministre, en fonction des renseignements dont il dispose à un moment précis, selon laquelle la personne remplit les conditions. L’expression “avoir droit” porte sur l’approbation et le versement d’une prestation par le ministre ».

[39] La division d’appel a également tenu compte de l’article 5 de la Loi. Entre autres choses, cet article prévoit que le ministre ne doit verser une prestation qu’à la personne qui « y a droit » selon l’exigence relative à la résidence, et que le ministre a agréé la demande. La division d’appel a noté [au paragraphe 94] que la définition de l’expression « avoir droit » traite du « [TRA-DUCTION] droit légal d’avoir ou de faire quelque chose à cause de la situation dans laquelle l’on se trouve ».

[40] La division d’appel en a compris qu’une personne remplit les conditions requises lorsque le ministre approuve sa demande. Une fois la demande approuvée, la personne a le droit de percevoir des prestations, et ce droit ne peut être réévalué que par la suite, de façon prospective.

[41] C’est-à-dire qu’après avoir examiné le sens ordinaire des termes « admissible » et « avoir droit » tel qu’ils figurent à l’article 23 du Règlement et à l’article 37 ainsi que dans d’autres parties de la Loi, la division d’appel a conclu que le ministre a le pouvoir d’évaluer l’admissibilité à tout moment, mais que « admissibilité » ne signifie pas « admissibilité initiale ».

[42] Pour en arriver à cette conclusion, la division d’appel a noté que l’article 37 de la Loi prévoit la restitution des prestations lorsque les personnes « n’y ont pas droit ». En vertu de l’article 23 du Règlement, le ministre a le pouvoir de vérifier si une personne est « admissible » à la prestation en question. Le terme « admissible » et l’expression « avoir droit » ne sont pas exactement équivalents et ni l’un ni l’autre n’est explicitement défini dans les dispositions législatives.

[43] The fact that different terms are used in the two provisions suggested to the Appeal Division that there is a difference between investigating whether a person was eligible for a benefit in the first place, and deciding whether a person has to repay a benefit already received because they were never entitled to it at all.

[44] The Appeal Division found that the concept of “eligibility” is connected to the process for deciding whether a person meets the threshold criteria for benefits, and that the Minister assesses eligibility under the Act at a particular point in time. In contrast, “entitlement” seems to arise almost exclusively in relation to the payment of benefits, and not in assessing an individual’s threshold eligibility for those benefits.

[45] The Appeal Division observed that the Act establishes eligibility criteria for each type of benefit. Claimants apply for a benefit, and the Minister applies the eligibility criteria, and, if the application is approved, this approval entitles claimants to payment of the benefit.

[46] According to the Appeal Division, the determination that an individual is “eligible” for a benefit is not a statement about whether the Minister’s decision is an error-free assessment of the eligibility criteria. Where new facts come to light, they could impact any new assessment as to whether the claimant meets the eligibility criteria. The Appeal Division found, however, that this affects the individual’s eligibility for, and not their entitlement to benefits.

[47] The Appeal Division concluded that reading the investigation section as giving the Minister the power to reassess initial eligibility is to ignore the difference in the use of the words “eligibility” and “entitlement”, and to misinterpret what makes people eligible for a benefit in a benefits-conferring scheme. According to the Appeal Division, what makes people “eligible” is the Minister approving the application and deciding that the claimant is eligible. Their “entitlement” (the state of having satisfied a set of conditions reached through assessment) can change

[43] Le fait que des termes différents soient utilisés dans les deux dispositions a donné à penser à la division d’appel qu’il y a une différence entre une enquête sur la question de savoir si une personne est admissible à une prestation et le fait d’enquêter sur la question de savoir si une personne doit rembourser une prestation déjà versée parce qu’elle n’y a jamais eu droit.

[44] La division d’appel a conclu que le concept d’« admissibilité » est lié au processus permettant de décider si une personne répond aux exigences minimales relatives à des prestations, et que le ministre évalue l’admissibilité en vertu de la Loi à un moment précis. En comparaison, l’expression « avoir droit » semble découler presque exclusivement du versement de prestations, et non de l’évaluation du seuil d’admissibilité à ces prestations.

[45] La division d’appel a mentionné que la Loi établit des critères d’admissibilité pour chaque type de prestation. Les personnes requérantes font une demande de prestation. Si le ministre applique les critères d’admissibilité et approuve la demande, son approbation donne droit au versement de la prestation à la personne requérante.

[46] Selon la division d’appel, décider qu’une personne est « admissible » à une prestation n’est pas une déclaration sur la question de savoir si la décision du ministre est une évaluation sans erreur des critères d’admissibilité. Lorsque des faits nouveaux ressortent ultérieurement, cela pourrait avoir une incidence sur toute nouvelle évaluation de la question de savoir si la personne requérante satisfait aux critères. La division d’appel a conclu, toutefois, que cela touchait l’admissibilité d’une personne, et non son droit aux prestations.

[47] La division d’appel a conclu que comprendre que la section sur les enquêtes donne au ministre le pouvoir de réévaluer l’admissibilité initiale revient à faire fi de la différence dans l’utilisation des termes « admissibilité » et « avoir droit », et à mal interpréter ce qui rend les personnes admissibles à une prestation dans le cadre d’un régime qui confère des prestations. Selon la division d’appel, ce qui rend les personnes « admissibles » est le fait que le ministre approuve la demande et décide qu’elles sont admissibles. Leur « droit » (l’état d’avoir satisfait à

in the future if the Minister reassesses under the investigative power.

[48] The Appeal Division found that, interpreted this way, it makes more sense that the section 23 investigative power refers to when the investigation itself can take place, but not necessarily what the impact of that investigation can be in terms of repayment. The use of the term “eligible” marks the time and suggests this is a current and forward-looking exercise. If the investigation section worked together with section 37 of the Act to allow the Minister to reassess initial eligibility and to collect overpayments from initial eligibility to reassessment, the use of the term “eligibility” or “initial eligibility” would have been necessary, not the word “entitlement”.

[49] The Appeal Division emphasized that what makes a person eligible for benefits is their age and their residence in Canada. What makes them entitled is the Minister approving the application and paying the benefit. Fraudulent applications nullify entitlement. New facts affect new decisions on eligibility.

[50] In sum, an investigation can change eligibility, which is forward-looking, but not entitlement, which was already (perhaps mistakenly) decided. Based on subsection 5(1) of the Act, eligibility is what underlies “entitlement” to a benefit, and the Minister can investigate but cannot reassess and collect past benefits based on the power to “investigate”.

[51] The Appeal Division acknowledged that its interpretation of the Act and the Regulations meant that Ms. Burke would be able to keep benefits that she had received for which we now know she was not eligible. It further acknowledged that this would be an absurd result—and one that would be inconsistent with the purpose of the Act—if the legislative intent was only to provide benefits to persons who meet the eligibility criteria. The Appeal Division observed that the ability of the Minister to forgive repayment in cases of financial hardship would also be inconsistent with the purpose of the legislation if the legislative intent were so limited.

un ensemble de conditions au terme d’une évaluation) peut changer à l’avenir si le ministre réévalue leur admissibilité en vertu du pouvoir d’enquête.

[48] La division d’appel a estimé que, selon cette interprétation, il est plus logique que le pouvoir d’enquête énoncé à l’article 23 fasse référence au moment où l’enquête elle-même peut avoir lieu, mais pas nécessairement à l’incidence que pourrait avoir cette enquête en ce qui concerne le remboursement. L’emploi du terme « admissible » marque un moment précis et porte à croire qu’il s’agit d’un exercice actuel et applicable à l’avenir. Si la section sur les enquêtes et l’article 37 de la Loi permettaient au ministre de réévaluer l’admissibilité initiale et de recouvrer des trop-perçus à partir de l’admissibilité initiale jusqu’à la réévaluation, il serait nécessaire d’employer le terme « admissibilité » ou « admissibilité initiale », et non le terme « droit ».

[49] La division d’appel a souligné que ce qui rend une personne admissible porte sur son âge et sur sa résidence au Canada. Ce qui lui donne le droit est que le ministre approuve la demande et le versement. Les demandes frauduleuses annulent le droit. Des faits nouveaux influent sur de nouvelles décisions concernant l’admissibilité.

[50] En somme, une enquête peut modifier l’admissibilité, qui est prospective, mais pas le droit, qui a déjà été décidé (peut-être erronément). Selon le paragraphe 5(1) de la Loi, l’admissibilité est ce qui sous-tend le « droit » à une prestation, et le ministre peut enquêter, mais ne peut pas réévaluer et percevoir des prestations antérieures en vertu du pouvoir de faire « enquête ».

[51] La division d’appel a reconnu que son interprétation de la Loi et du Règlement signifiait que M<sup>me</sup> Burke pourrait conserver les prestations qu’elle avait reçues et pour lesquelles nous savons maintenant qu’elle n’était pas admissible. Elle a également reconnu que ce serait une issue absurde — et incompatible avec l’objet de la Loi — si l’intention du législateur était de n’accorder des prestations qu’aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité. La division d’appel a observé que la possibilité pour le ministre de renoncer au remboursement en cas de difficultés financières serait également incompatible avec l’objet de la loi si l’intention du législateur était ainsi limitée.

[52] However, the Appeal Division found that the purpose of the Act is broader than just to provide benefits to persons who meet the eligibility criteria. It is part of the social safety net for seniors, providing them with modest income support to alleviate poverty. It is altruistic, universal, non-contributory and vital for seniors. That purpose is important and, according to the Appeal Division, “goes a long way to soften the blow dealt by situations in which a reassessment ends in a new decision about entitlement but not a reassessment of the initial eligibility” [at paragraph 123]. Moreover, as old age security benefits are part of the social safety net for seniors, the Appeal Division [at paragraph 132] was unprepared to infer that there is a power to “reassess initial eligibility and collect giant overpayments” when the legislation does not clearly say so.

[53] The Appeal Division did acknowledge that its approach required it to draw a different inference: that is, that the power to investigate is limited to “ongoing” eligibility when the word “ongoing” does not appear in the legislation. However, the Appeal Division stated that it had a “fundamental discomfort” in inferring a meaning in legislation where that meaning is ambiguous, and where that inference would result in assessing overpayments years and years after the fact against vulnerable seniors. The Appeal Division stated that it was the Minister who had mistakenly approved Ms. Burke’s application for benefits. Given that the legislation does not clearly state who should bear the burden for the initial eligibility assessment, it would be “extraordinary” to assume that the Minister has such a power.

[54] The Appeal Division thus concluded that the Minister did not have the power to go back to reconsider the June 1997 decision to approve Ms. Burke’s spousal allowance, or the July 2001 decision approving her partial pension and GIS benefits. Ms. Burke could therefore keep all of the benefits that she had received up to September of 2013, when the payment of benefits to her was suspended.

[52] Toutefois, la division d’appel a estimé que l’objet de la loi est plus large que le simple fait de fournir des prestations aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité. La Loi fait partie du filet de sécurité sociale pour les personnes âgées, et fournit un soutien du revenu modeste pour atténuer la pauvreté. Elle est altruiste, universelle, non contributive et cruciale pour les personnes âgées. Cet objet est important et, selon la division d’appel, « contribue grandement à amortir le choc causé par des situations dans lesquelles la réévaluation se solde par une nouvelle décision concernant le droit à la prestation, mais pas une réévaluation de l’admissibilité initiale » [au paragraphe 123]. De plus, comme les prestations de la Sécurité de la vieillesse font partie d’un filet de sécurité sociale pour les personnes âgées, la division d’appel [au paragraphe 132] n’était pas prête à déduire qu’il existe un pouvoir de « réévaluation de l’admissibilité initiale et de recouvrement d’énormes trop-[perçus] » lorsque la loi ne l’indique pas clairement.

[53] La division d’appel a reconnu que son approche revenait à déduire autre chose : que le pouvoir d’enquête se limite à l’admissibilité « continue » alors que ce terme ne figure pas expressément dans le libellé de la Loi. Cependant, la division d’appel a déclaré qu’elle avait une « réticence » à déduire le sens d’une disposition législative où ce sens est ambigu, et à déduire un sens qui entraîne le recouvrement de sommes perçues en trop par des personnes âgées vulnérables de nombreuses années après les faits. La division d’appel a ajouté que c’est le ministre qui avait approuvé la demande de prestations de M<sup>me</sup> Burke par erreur. Étant donné que la question de savoir qui devrait assumer la responsabilité de l’évaluation de l’admissibilité initiale n’est pas énoncée clairement dans la loi, présumer que le ministre possède ce pouvoir serait « extraordinaire ».

[54] La division d’appel a donc conclu que le ministre n’avait pas le pouvoir de réviser sa décision de juin 1997 dans laquelle il approuvait l’allocation de conjoint de M<sup>me</sup> Burke ou son agrément de juillet 2001 de pension partielle et de prestations de SRG. M<sup>me</sup> Burke pouvait donc conserver toutes les prestations qu’elle avait perçues jusqu’en septembre 2013, date à laquelle le versement des prestations à son profit a été suspendu.

VIII. Was the Appeal Division's Statutory Interpretation Analysis Reasonable?

[55] It appears that for many years the SST operated on the assumption that the Minister had the power to revisit initial eligibility decisions in order to verify that claimants were in fact eligible for benefits. This assumption changed, however, in 2018, when a member of the Appeal Division decided otherwise.

[56] That is, in *B. R. v. Minister of Employment and Social Development*, 2018 SST 844, an Appeal Division member decided that once a pension had been approved, the investigatory provisions of the Regulations only allowed the Minister to investigate the claimant's future entitlement to benefits. According to *B. R.*, section 23 of the Regulations did not permit the Minister to go back and revisit the initial approval decision.

[57] What followed the release of the decision in *B. R.* was a series of decisions of both the General and Appeal Divisions of the SST, with some, such as the decision of the Appeal Division in this case, adopting the more restrictive view of the Minister's powers espoused by the SST in *B. R.*: *M. A. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 269; *H. Z. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 550; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2021 SST 204; *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 314; *M. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 1128; *C. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 368; *C. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 57; and *S. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 822.

[58] Other decisions followed the traditional, more expansive interpretation of the Act and the Regulations: *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 288; *K. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 268; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2020 SST 1227; and *S. A. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 509.

VIII. L'analyse de l'interprétation de la loi par la division d'appel était-elle raisonnable?

[55] Il semble que, pendant de nombreuses années, le TSS s'appuyait sur l'hypothèse voulant que le ministre avait le pouvoir de revoir les décisions initiales d'admissibilité afin de s'assurer que les demandeurs étaient effectivement admissibles aux prestations. Cette hypothèse a toutefois changé en 2018, lorsqu'un membre de la division d'appel en a décidé autrement.

[56] Dans la décision *B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844, un membre de la division d'appel a décidé qu'une fois qu'une pension avait été approuvée, les dispositions relatives à l'enquête du Règlement permettaient seulement au ministre d'enquêter sur le droit futur du demandeur à des prestations. La division d'appel a décidé dans l'affaire *B. R.* que l'article 23 du Règlement ne permettait pas au ministre de revenir en arrière et de revoir la décision d'approbation initiale.

[57] La publication de *B. R.* a été suivie d'une série de décisions de la division générale et de la division d'appel du TSS, dont certaines, comme la décision de la division d'appel en l'espèce, ont adopté la vision plus restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par le TSS dans *B. R.* : *M. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269; *H. Z. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 550; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2021 TSS 204; *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 314; *M. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 1128; *C. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 368; *C. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 57; et *S. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 822.

[58] D'autres décisions ont suivi l'interprétation traditionnelle, plus large, de la Loi et du Règlement : *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 288; *K. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 268; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2020 TSS 1227; et *S. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 509.

[59] The question, then, is whether the restrictive view of the Minister’s powers adopted by the Appeal Division in this case is reasonable, recognizing that there can be more than one reasonable interpretation of legislation: *Vavilov*, above, at paragraph 110; see also *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at paragraph 34.

[60] Unlike other benefits-conferring legislation (such as the *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, subsection 81(3) and the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, s. 111), there is no provision in either the Act or the Regulations providing the Minister with the express power to go back and change initial eligibility decisions. The focus, therefore, must be on related provisions, such as section 37 of the Act and section 23 of the Regulations, interpreted in light of their text, the context in which they appear in the Act and Regulations and the purpose of the old age security regime as a whole.

[61] I will examine the context in which the legislative provisions appear and the purpose of the old age security regime as a whole in greater detail further on in these reasons. However, brief reference will be made at this point to the purpose of the legislation and the context in which the provisions are situated, by way of introduction to my analysis.

[62] As the Appeal Division observed in Ms. Burke’s case, the purpose of the old age security regime established by the Act and the Regulations is to provide modest income support to senior residents of Canada in recognition of their contributions to this country, and the “metre stick” used by the Minister to measure those contributions is residency in Canada.

[63] Section 3 of the Act identifies when a pension will be payable, either in full or in part. A full pension is payable to individuals who have resided in Canada for at least 40 years after the age of 18: subparagraph 3(1)(c)(iii) of the Act. If a person does not have 40 years of residency, the legislation provides for the possibility of a partial pension. Paragraph 3(2)(b) of the Act sets out a cumulative list of criteria that must be satisfied before a claimant may be paid a partial pension.

[59] La question est donc de savoir si la vision restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par la division d’appel en l’espèce est raisonnable, en reconnaissant qu’il peut y avoir plus d’une interprétation raisonnable de la loi : *Vavilov*, précité, au paragraphe 110; voir aussi *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, au paragraphe 34.

[60] Contrairement à d’autres lois conférant des prestations (comme le *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, paragraphe 81(3) et la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, article 111), aucune disposition de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir exprès de revenir en arrière et de modifier les décisions initiales d’admissibilité. Il faut donc se concentrer sur les dispositions connexes, comme l’article 37 de la Loi et l’article 23 du Règlement, interprétées à la lumière de leur texte, du contexte dans lequel elles figurent dans la Loi et le Règlement et de l’objet du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble.

[61] J’examinerai plus en détail, plus loin dans les présents motifs, le contexte dans lequel les dispositions législatives figurent et l’objet du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble. Toutefois, en guise d’introduction à mon analyse, je renverrai brièvement à ce stade à l’objet des dispositions législatives et au contexte dans lequel elles se situent.

[62] Comme l’a fait remarquer la Division d’appel dans le cas de M<sup>me</sup> Burke, l’objectif du régime de sécurité de la vieillesse établi par la Loi et le Règlement est de fournir un soutien de revenu modeste aux résidents âgés du Canada en reconnaissance de leur apport au Canada, et le « barème » que le ministre emploie pour évaluer ces contributions au Canada est la résidence au Canada.

[63] L’article 3 de la Loi détermine quand une pension sera payable, en totalité ou en partie. Une pension complète est payable aux personnes qui ont résidé au Canada pendant au moins 40 ans après l’âge de dix-huit ans : sous-alinéa 3(1)c)(iii) de la Loi. Si la période de résidence est inférieure à 40 ans de résidence, la loi prévoit la possibilité de verser une pension partielle. L’alinéa 3(2)b) de la Loi établit une liste cumulative de critères qui doivent être satisfaits avant qu’un demandeur puisse percevoir une pension partielle.

[64] To be eligible for a partial pension, the claimant must:

- (1) Have reached 65 years of age;
- (2) Have resided in Canada after age 18 for an aggregate of 10 years prior to the approval of their application, but less than 40 years; and
- (3) Reside in Canada on the day preceding the day on which their application is approved if the aggregate period of residency after age 18 is less than 20 years.

[65] The actual amount of the pension is based on the number of years that a person has resided in Canada.

[66] Eligibility for the spousal allowance benefit similarly depends on claimants having resided in Canada for ten years at the time of the application for benefits. The GIS is a benefit for pensioners with a low income. Eligibility for the GIS benefit is premised on the claimant's eligibility for a pension, which, as noted in the preceding paragraph, requires residency in Canada: subsection 3(2), paragraphs 11(7)(c) and 11(7)(d) of the Act, and subsection 21(1) of the Regulations.

[67] In accordance with subsection 21(1) of the Regulations, a person resides in Canada if they make their home and ordinarily live in any part of this country.

[68] The Appeal Division recognized that residency in Canada is fundamental to the old age security scheme. It is also not disputed that the pension, spousal allowance and GIS benefits at issue in this case are not payable to a claimant who stops residing in Canada, or is absent from Canada for longer than six months: sections 9 and 11(7) of the Act. Indeed, subsection 5(1) of the Act provides that subject to certain exceptions (none of which apply here) “[n]o pension may be paid to any person unless that person is qualified under subsection 3(1) or (2)” of the Act. As noted above, subsection 3(2) is the provision of the Act that establishes the residency requirement that must be satisfied for a person to be eligible for a partial pension such as that awarded to Ms. Burke.

[64] Pour avoir droit à une pension partielle, le demandeur :

- 1) doit avoir au moins 65 ans;
- 2) doit avoir, après l'âge de 18 ans, résidé en tout au Canada pendant au moins 10 ans mais moins de 40 ans avant la date d'agrément de sa demande;
- 3) si la période totale de résidence est inférieure à 20 ans, devait résider au Canada le jour précédant la date d'agrément de sa demande.

[65] Le montant réel de la pension est calculé selon le nombre d'années de résidence au Canada.

[66] L'admissibilité à l'allocation de conjoint dépend également du fait que les demandeurs avaient résidé au Canada pendant dix ans au moment de la demande de prestations. Le SRG est une prestation offerte aux pensionnés à faible revenu. L'admissibilité à la prestation du SRG repose sur l'admissibilité du demandeur à une pension, qui, comme il est indiqué au paragraphe précédent, exige la résidence au Canada : paragraphe 3(2), alinéa 11(7)c) et alinéa 1(7)d) de la Loi, et paragraphe 21(1) du Règlement.

[67] Selon le paragraphe 21(1) du Règlement, une personne réside au Canada si elle établit sa demeure et vit ordinairement dans une région du Canada.

[68] La division d'appel a reconnu que la résidence au Canada est fondamentale pour le régime de sécurité de la vieillesse. Il n'est pas non plus contesté que la pension, l'allocation de conjoint et les prestations du SRG en litige dans la présente cause ne sont pas payables à un demandeur qui cesse de résider au Canada ou qui est absent du Canada pendant plus de six mois : article 9 et paragraphe 11(7) de la Loi. En effet, le paragraphe 5(1) de la Loi prévoit que, sous réserve de certaines exceptions (dont aucune ne s'applique en l'espèce), « [p]our toucher la pension, la personne qui y a droit aux termes du paragraphe 3(1) ou (2) doit faire agréer la demande qu'elle présente ou qui est présentée en son nom ». Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le paragraphe 3(2) est la disposition de la Loi qui établit l'exigence de résidence qui doit être satisfaite pour

[69] How does the Minister verify that an individual does in fact meet the residency requirements of the Act once a benefit has been approved? By using the investigation and verification powers conferred by section 23 of the Regulations and the recovery powers conferred by section 37 of the Act. The question for determination is the extent of those powers.

#### IX. Text

[70] Insofar as the text of section 23 of the Regulations is concerned, it states that the Minister may verify that an individual who applied for old age security benefits is in fact eligible to receive such benefits. Subsection 23(1) provides that “[t]he Minister, at any time before or after approval of an application ... may require the applicant ... to make available or allow to be made available further information or evidence regarding the eligibility of the applicant ... for a benefit”. As mentioned earlier, subsection 23(2) of the Regulations provides that “[t]he Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit”.

[71] Subsection 37(1) of the Act states that a person who has received a benefit payment to which the person is not entitled shall forthwith return the amount of the benefit payment. Subsection 37(2) of the Act states that if a person has received or obtained a benefit payment to which the person is not entitled, the amount of the benefit payment constitutes a debt due to Her Majesty and is recoverable at any time.

[72] It is true that section 23 of the Regulations speaks to the eligibility of claimants for benefits, whereas section 37 of the Act refers to their entitlement to benefits. However, when regard is had to the text, context and purpose of the Act and Regulations it is clear that section 23 of the Regulations is not limited in the manner suggested by the Appeal Division.

[73] Returning to the text of section 23 itself, as was noted earlier, subsection 23(2) of the Regulations provides that “[t]he Minister may at any time make an investigation

qu’une personne soit admissible à une pension partielle telle que celle accordée à M<sup>me</sup> Burke.

[69] Comment le ministre vérifie-t-il qu’une personne satisfait effectivement aux exigences de résidence de la Loi une fois qu’une prestation a été approuvée? En utilisant les pouvoirs d’enquête et de vérification conférés par l’article 23 du Règlement et les pouvoirs de recouvrement conférés par l’article 37 de la Loi. La question à trancher est celle de savoir quelle est l’étendue de ces pouvoirs.

#### IX. Le texte

[70] Le texte de l’article 23 du Règlement dispose que le ministre peut vérifier qu’une personne qui a demandé des prestations de sécurité de la vieillesse est effectivement admissible à ces prestations. Le paragraphe 23(1) prévoit que « [l]e ministre peut, avant ou après l’agrément d’une demande [...], exiger que le demandeur [...] permette l’accès à des renseignements ou des éléments de preuve additionnels concernant l’admissibilité du demandeur [...] à une prestation ». Comme nous l’avons indiqué ci-dessus, le paragraphe 23(2) du Règlement dispose que « [l]e ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l’admissibilité d’une personne à une prestation ».

[71] Le paragraphe 37(1) de la Loi dispose que le trop-perçu d’une prestation à laquelle on n’a pas droit doit être immédiatement restitué. Le paragraphe 37(2) de la Loi prévoit que le trop-perçu constitue une créance de Sa Majesté dont le recouvrement peut être poursuivi en tout temps.

[72] Il est vrai que l’article 23 du Règlement porte sur l’admissibilité des demandeurs aux prestations, alors que l’article 37 de la Loi porte sur leur droit aux prestations. Toutefois, si l’on tient compte du texte, du contexte et de l’objet de la Loi et du Règlement, il est clair que l’article 23 du Règlement n’est pas limité de la manière proposée par la division d’appel.

[73] Si nous revenons au texte de l’article 23 en soi comme nous l’avons indiqué ci-dessus, le paragraphe 23(2) du Règlement dispose que « [l]e ministre peut, en tout

into the eligibility of a person to receive a benefit” (my emphasis). In concluding that the power to reassess eligibility “at any time” does not include reassessment of “initial eligibility”, the Appeal Division reads a temporal limitation into the Minister’s investigatory power that does not appear in the text of section 23. The Appeal Division’s finding on this point is, accordingly, inconsistent with the wording of section 23 itself.

[74] Indeed, subsection 23(1) expressly states that the Minister may, “at any time before or after approval of an application”, require the applicant to make available further information or evidence regarding the eligibility of the applicant for a benefit (my emphasis). If, one day after an application was approved, the Minister were to reconsider the claimant’s entitlement to benefits, it would, of necessity involve the reconsideration of the claimant’s “initial eligibility” for benefits.

[75] The Appeal Division acknowledged that its interpretation of section 23 of the Regulations required it to infer that the power to investigate is limited to “ongoing” eligibility when the word “ongoing” does not appear in the text of the legislation, nor does any other word with a similar meaning. Once again, the Appeal Division’s interpretation of section 23 requires the reading in of words that do not appear in the text of the provision.

[76] The Appeal Division justified its finding that the investigatory power conferred on the Minister by section 23 is limited to “ongoing” or “continued” eligibility based on its “fundamental discomfort” with interpreting what it found to be an ambiguous provision in a way that would permit the Minister to assess “giant overpayments” against vulnerable seniors, years after the fact. With respect, the Appeal Division’s comfort or lack thereof with a particular interpretation of a legislative provision is not a reason to read words into legislation that do not appear in the text in question. The potential size of an overpayment is also irrelevant to the proper interpretation of section 23.

temps, faire enquête sur l’admissibilité d’une personne à une prestation » [non souligné dans l’original]. En concluant que le pouvoir de réévaluer l’admissibilité « en tout temps » n’inclut pas la réévaluation de « l’admissibilité initiale », la division d’appel interprète le pouvoir d’enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l’article 23. La conclusion de la division d’appel sur ce point est, par conséquent, incompatible avec le libellé de l’article 23 lui-même.

[74] En effet, le paragraphe 23(1) prévoit expressément que « [l]e ministre peut, avant ou après l’agrément d’une demande », exiger que le demandeur permette l’accès à des renseignements ou des éléments de preuve additionnels concernant l’admissibilité du demandeur à une prestation [non souligné dans l’original]. Si, un jour après l’approbation d’une demande, le ministre devait réexaminer le droit du demandeur aux prestations, cela impliquerait nécessairement le réexamen de l’« admissibilité initiale » du demandeur aux prestations.

[75] La division d’appel a reconnu que son interprétation de l’article 23 du Règlement l’obligeait à déduire que le pouvoir d’enquêter est limité à l’admissibilité « continue » alors que le mot « continue » ni aucun autre mot ayant un sens similaire ne figure dans le texte de la disposition. Une fois de plus, l’interprétation de l’article 23 par la division d’appel commande une lecture de mots qui ne figurent pas dans le texte de la disposition.

[76] La division d’appel a justifié sa conclusion selon laquelle le pouvoir d’enquête conféré au ministre par l’article 23 est limité à l’admissibilité « continue » ou « permanente » par sa « réticence » à interpréter ce qu’elle a jugé être une disposition ambiguë d’une manière qui permettrait au ministre de recouvrer d’« énormes trop-[perçus] » versés à des personnes âgées vulnérables, des années après les faits. En toute déférence, le fait que la division d’appel soit à l’aise ou non avec une interprétation particulière d’une disposition législative n’est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n’y figurent pas. Le montant potentiel d’un trop-perçu n’est pas non plus pertinent pour l’interprétation correcte de l’article 23.

[77] The Appeal Division also incorporated into its analysis the policy question of who should bear the burden of an overpayment caused by an application for benefits being approved despite the claimant's lack of entitlement to such benefits. However, it is Parliament, and not the Appeal Division, that is responsible for the balancing of competing policy considerations such as who should bear the burden for the improper payment of legislative benefits: *Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, 431 D.L.R. (4th) 556, [2019] 2 F.C.R. D-3, at paragraph 26; *Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 252, [2018] 4 F.C.R. 174, at paragraphs 46–52.

[78] It also bears noting that the Appeal Division found that the Minister had erred by mistakenly approving Ms. Burke's application for benefits. In so doing, it seemingly ignored the fact that it was Ms. Burke who had provided inaccurate and misleading information to the Minister with respect to her place of residence, thereby inducing the error.

[79] Moreover, the Appeal Division's concern with respect to the repayment of benefits is addressed, at least in part, by subsection 37(4) of the Act. Amongst other things, this provision gives the Minister the discretionary power to remit some or all of the excess payment where the Minister is satisfied that the repayment would cause undue hardship to the debtor.

[80] Finally, while the Appeal Division recognized that the Minister can suspend the payment of benefits while it reassesses an individual's eligibility, it found [at paragraph 92] that this "tells us nothing about the impact of reassessment retroactively" and that "[i]t is not necessarily inconsistent with the idea that reassessment is a forward-looking exercise". The problem with this statement is that it ignores the express language of subsection 23(2), which provides that "[t]he Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit" (my emphasis).

[77] La division d'appel a également intégré dans son analyse la question de principe qui consiste à savoir qui doit s'acquitter du fardeau d'un trop-perçu causé par l'approbation d'une demande de prestations malgré l'absence de droit du demandeur à ces prestations. Toutefois, c'est au législateur, et non à la division d'appel, qu'il incombe de mettre en balance des considérations de principe concurrentes, comme la question de savoir qui doit s'acquitter du fardeau du paiement indu de prestations accordées sous le régime de la loi : *Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] 2 R.C.F. F-3, au paragraphe 26; *Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174, paragraphes 46 à 52.

[78] Il convient également de noter que la division d'appel a conclu que le ministre avait commis une erreur en approuvant à tort la demande de prestations de M<sup>me</sup> Burke. Ce faisant, elle a apparemment négligé le fait que c'est M<sup>me</sup> Burke qui avait fourni des renseignements inexacts et trompeurs au ministre concernant son lieu de résidence, provoquant ainsi l'erreur.

[79] De plus, le souci de la division d'appel concernant le remboursement des prestations est traité, du moins en partie, par le paragraphe 37(4) de la Loi. Entre autres choses, cette disposition donne au ministre le pouvoir discrétionnaire de faire remise d'une partie ou de la totalité du paiement excédentaire lorsqu'il est convaincu que le remboursement causerait un préjudice injustifié au débiteur.

[80] Enfin, bien que la division d'appel ait reconnu que le ministre peut suspendre le versement des prestations pendant qu'il réévalue l'admissibilité d'une personne, elle a conclu [au paragraphe 92] que cela « ne nous dit rien sur l'incidence de la réévaluation de manière rétroactive » et que « [c]ela n'est pas nécessairement incompatible avec l'idée selon laquelle la réévaluation est un exercice axé sur l'avenir ». Le problème que suscite cette déclaration est qu'elle ne tient pas compte du libellé exprès du paragraphe 23(2) qui dispose que « [l]e ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l'admissibilité d'une personne à une prestation » [non souligné dans l'original].

[81] As was noted earlier, while regard also has to be given to the context and purpose of a statutory provision in ascertaining its meaning, where the words used are “precise and unequivocal”, their ordinary meaning will usually play a more significant role in the interpretive exercise: *Canada Trustco*, above, at paragraph 10.

[82] The words of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations are “precise and unequivocal”, inasmuch as they authorize the Minister to reconsider the eligibility of an individual to old age security benefits “at any time”, and to recover payments that should not have been made. An interpretation of the legislation that leads to a different conclusion is thus unreasonable.

#### X. Context

[83] The conclusion that the Appeal Division erred in its interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations is confirmed when regard is had to the role of these provisions in the context of the old age security scheme as a whole.

[84] Section 34 of the Act gives the Governor in Council the power to make regulations carrying out the purposes and provisions of the Act. Paragraph 34(j) authorizes the making of regulations providing for the suspension of the payment of benefits during an investigation into the eligibility of the beneficiary for such benefits. The Appeal Division concluded that the term “eligibility” referred to the initial decision approving an application for benefits. On the Appeal Division’s own interpretation of the word “eligible”, paragraph 34(j) of the Act clearly contemplates investigations into an original determination that an individual meets the residency requirements of the Act.

[85] This interpretation is borne out by subsection 26(1) of the Regulations, which provides that “[t]he Minister shall suspend the payment of a benefit in respect of any beneficiary where it appears to him that the beneficiary is ineligible for payment of the benefit” (my emphasis). Subsection 26(1) further states that the Minister “may suspend the payment where it appears to him that further

[81] Comme nous l’avons déjà mentionné, bien qu’il faille également tenir compte du contexte et de l’objet d’une disposition législative pour en déterminer le sens, lorsque les mots utilisés sont « précis et non équivoque[s] », leur sens ordinaire joue habituellement un rôle plus important dans l’exercice d’interprétation : *Hypothèques Trustco*, précité, au paragraphe 10.

[82] Les mots de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement sont « précis et non équivoques », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l’admissibilité d’une personne aux prestations de sécurité de la vieillesse « en tout temps », et à recouvrer les paiements qui n’auraient pas dû être versés. Une interprétation des dispositions législatives qui conduit à une conclusion différente est donc déraisonnable.

#### X. Le contexte

[83] La conclusion selon laquelle la division d’appel a commis une erreur dans son interprétation de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement est confirmée lorsqu’on examine le rôle de ces dispositions dans le contexte du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble.

[84] L’article 34 de la Loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements d’application de la loi. L’alinéa 34j) autorise l’adoption de règlements prévoyant la suspension du service d’une prestation pendant toute enquête sur l’admissibilité du prestataire. La division d’appel a conclu que le terme « admissibilité » faisait référence à la décision initiale approuvant une demande de prestations. Selon la propre interprétation du mot « admissible » par la division d’appel, l’alinéa 34j) de la Loi prévoit clairement la tenue d’enquêtes sur la détermination initiale qu’une personne satisfait aux exigences de résidence de la Loi.

[85] Cette interprétation est confirmée par le paragraphe 26(1) du Règlement, qui prévoit que « [l]e ministre doit suspendre le versement d’une prestation à l’égard de tout prestataire lorsqu’il lui semble que le prestataire n’est pas admissible au versement de la prestation » [non souligné dans l’original]. Le paragraphe 26(1) dispose en outre que le ministre « peut [...] suspendre le versement

inquiry into the eligibility of the beneficiary is necessary” (my emphasis). Such suspension is to continue “until evidence satisfactory to the Minister is given that the beneficiary is eligible for the benefit” (my emphasis).

[86] This provision clearly contemplates the re-examination of an individual’s eligibility for benefits, as a person is not eligible for a pension if the law says one cannot be paid to them. Subsection 5(1) of the Act says precisely that: pensions may only be paid to persons who qualify for benefits.

[87] That is, subsection 5(1) of the Act contains a conjunctive list of three requirements that must be satisfied for a person to be qualified for a pension. These are:

- (1) That person is qualified under subsection 3(1) or (2) of the Act;
- (2) An application for a pension has been made by or on behalf of that person; and
- (3) The application has been approved.

[88] These are three separate requirements, and no pension may be paid to any person unless they satisfy all three requirements. Thus, the fact that an application for a pension has been made does not mean that the person is qualified for a pension. Similarly, and more importantly for our purposes, the fact that an application for benefits has been approved does not mean that a pension may be paid to the person if they are not qualified under subsection 3(1) or (2) of the Act.

[89] The Act thus makes the Minister’s approval contingent on a claimant meeting the statutory residence criteria. The Appeal Division’s understanding that it is the Minister’s approval that makes someone eligible or entitled to benefits, and not the claimant’s factual circumstances is thus unreasonable in light of the statutory text.

lorsqu’une plus ample enquête sur l’admissibilité du prestataire lui paraît nécessaire » [non souligné dans l’original]. Cette suspension doit se poursuivre « jusqu’à ce que le ministre ait reçu des preuves satisfaisantes démontrant que le prestataire est admissible à la prestation » [non souligné dans l’original].

[86] Cette disposition prévoit manifestement le réexamen de l’admissibilité d’une personne aux prestations, car une personne n’est pas admissible à une pension si la loi dispose qu’elle ne peut pas en recevoir une. C’est ce que le paragraphe 5(1) de la Loi indique précisément : les pensions ne peuvent être versées qu’aux personnes qui remplissent les conditions requises pour bénéficier des prestations.

[87] En effet, le paragraphe 5(1) de la Loi contient une liste conjonctive de trois exigences qui doivent être satisfaites pour qu’une personne soit admissible à une pension. Ces exigences sont les suivantes :

- 1) Cette personne remplit les conditions requises énumérées au paragraphe 3(1) ou (2) de la Loi;
- 2) Une demande de pension a été faite par cette personne ou en son nom;
- 3) La demande a été approuvée.

[88] Il s’agit de trois exigences distinctes, et aucune pension ne peut être versée à une personne si elle ne satisfait pas à celles-ci. Ainsi, le fait qu’une demande de pension ait été déposée ne signifie pas que la personne a droit à une pension. De même, et plus important encore pour notre objet, le fait qu’une demande de prestations ait été approuvée ne signifie pas qu’une pension peut être versée à la personne si elle ne remplit pas les conditions requises en vertu du paragraphe 3(1) ou (2) de la Loi.

[89] La Loi subordonne donc l’approbation du ministre à la condition que le demandeur réponde aux critères de résidence prévus par la loi. L’interprétation de la division d’appel selon laquelle c’est l’approbation du ministre qui rend une personne admissible ou qui lui donne droit à des prestations, et non les circonstances factuelles du demandeur, est donc déraisonnable à la lumière du texte législatif.

[90] There is an ongoing prohibition against paying pensions to people who do not meet all three of the requirements, even if they have applied for a pension, and the Minister has approved the application. The fact that the Minister approved an application does not qualify the person for benefits for all time under subsection 3(1) or (2) of the Act. All it means is the Minister was satisfied at the time that the application was approved time that the person qualified for benefits, based upon the information available to the Minister.

[91] It follows from this that, when read in conjunction with the requirement in section 37 of the Act to return benefits to which people are not entitled, the investigative power described in section 23 of the Regulations means that the Minister can reassess initial eligibility decisions and require repayment of benefits the claimant has already received.

[92] The text of section 37 also contradicts the Appeal Division's finding that "entitlement" to benefits cannot be reassessed retroactively, or that "entitlement" means having a legal right to benefits that starts with the Minister's approval of an application.

[93] Subsection 37(1) requires that "[a] person who has received or obtained ... a benefit payment to which the person is not entitled ... shall forthwith return ... the amount of the benefit payment". The past tense of the verbs "has received or obtained" describes past benefit payments, whereas "entitled" is described in the present tense with "is not" [my emphasis]. Taken together, this means a present day determination that a person is not entitled means that they must return benefit payments that they received in the past.

[94] In addition, subsection 37(4) of the Act allows a claimant to ask the Minister to forgive some portion of an overpayment if, amongst other things, it resulted from an administrative error, or if repayment would cause the individual undue hardship. If the Minister were not entitled to look back and reassess a claimant's entitlement to benefits that were paid prior to the reassessment, then

[90] Il existe une interdiction permanente de verser des pensions aux personnes qui ne remplissent pas ces trois conditions, même si elles ont demandé une pension et que le ministre a approuvé leur demande. Le fait que le ministre ait approuvé une demande ne rend pas la personne admissible à des prestations pour toute la période visée par le paragraphe 3(1) ou (2) de la Loi. Tout ce que cela signifie, c'est que le ministre était convaincu, au moment où la demande a été approuvée, que la personne était admissible aux prestations, compte tenu des renseignements dont il disposait.

[91] Il s'ensuit que, lorsqu'il est lu conjointement avec l'exigence de l'article 37 de la Loi voulant que les prestations auxquelles les gens n'ont pas droit soient remboursées, le pouvoir d'enquête décrit à l'article 23 du Règlement signifie que le ministre peut réévaluer les décisions initiales d'admissibilité et exiger le remboursement des prestations que le demandeur a déjà reçues.

[92] Le texte de l'article 37 contredit également la conclusion de la division d'appel selon laquelle le « droit » aux prestations ne peut être réévalué rétroactivement, ou que ce « droit » signifie avoir un droit aux prestations découlant de la loi qui commence avec l'approbation d'une demande par le ministre.

[93] La version anglaise du paragraphe 37(1) de la Loi dispose que « *[a] person who has received or obtained [...] a benefit payment to which the person is not entitled [...] shall forthwith return [...] the amount of the benefit payment* ». Le passé des verbes « *has received or obtained* » (a reçu ou obtenu) décrit des prestations antérieures, tandis que « *entitled* » (a droit) est décrit au présent par les mots « *is not* (n'a pas) » [non souligné dans l'original]. Dans l'ensemble, cela signifie que, si l'on détermine aujourd'hui qu'une personne n'y a pas droit, elle doit restituer les prestations qu'elle a reçues dans le passé.

[94] De plus, le paragraphe 37(4) de la Loi permet à un prestataire de demander au ministre de renoncer à une partie d'un paiement versé en excédent si, entre autres, la créance résulte d'une erreur administrative ou si le remboursement risque de causer un préjudice injustifié au prestataire. Si le ministre n'avait pas le droit de revenir en arrière et de réévaluer le droit d'un prestataire à des

the Minister would not be able to collect past benefit amounts owing, rendering subsection 37(4) of the Act meaningless. Parliament is presumed to avoid including superfluous sections in legislation: *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at paragraph 178.

[95] Section 37 thus recognizes there will be cases where individuals have been paid benefits to which they are not entitled. It does not limit in any way the obligation to repay such benefits. In particular, it does not exempt payments that are made after an application is first approved. It follows that the Minister has the power to reassess its decision to pay the benefits, if the individual's circumstances have changed, and to consider whether they were in fact entitled to receive benefits in the first place.

[96] As the Appeal Division itself acknowledged, residency in Canada is key to the scheme of the Act and the Regulations. Indeed, as noted above, section 5 of the Act is clear that no pension may be paid to any person unless that person satisfies the residency requirements set out in section 3 of the Act. This prohibits paying a pension to a person who is not qualified for benefits, even if the Minister has approved their application.

[97] The Appeal Division further acknowledged that an interpretation of the section 23 investigative power that allows a person to keep a benefit, despite their not meeting the relevant residency requirement, is a result that is inconsistent with a scheme that provides benefits only to people who meet the eligibility requirement of residency. I agree.

[98] However, the Appeal Division justified its seemingly inconsistent interpretation of the section 23 investigative power on the basis that the purpose of the old age security scheme is broader than just providing benefits to people who meet the eligibility requirement of residency in Canada. This then takes us to a consideration of the purpose of the legislative scheme in general, and section 23 of the Regulations in particular.

prestations qui ont été versées avant la réévaluation, il ne pourrait alors pas percevoir les montants des prestations antérieures dues, ce qui rendrait le paragraphe 37(4) de la Loi sans objet. Le législateur est présumé ne pas inclure d'articles superflus dans une loi : *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, au paragraphe 178.

[95] L'article 37 reconnaît donc qu'il y aura des cas où des personnes auront reçu des prestations auxquelles elles n'ont pas droit. Il ne limite en aucune façon l'obligation de rembourser ces prestations. Plus précisément, il n'exempte pas les paiements effectués après la première approbation d'une demande. Il s'ensuit que le ministre a le pouvoir de réévaluer sa décision de verser les prestations si la situation de l'intéressé a changé, et d'examiner s'il avait en fait le droit de recevoir des prestations en premier lieu.

[96] Comme la division d'appel l'a elle-même reconnu, la résidence au Canada est un élément clé du régime de la Loi et du Règlement. En effet, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'article 5 de la Loi indique clairement qu'aucune pension ne peut être versée à une personne à moins qu'elle ne remplisse les conditions de résidence énoncées à l'article 3 de la Loi. Cette disposition interdit de verser une pension à une personne qui n'est pas admissible aux prestations, même si le ministre a approuvé sa demande.

[97] La division d'appel a également reconnu qu'une interprétation du pouvoir d'enquête de l'article 23 qui permet à une personne de conserver une prestation, même si elle ne remplit pas la condition de résidence pertinente, est un résultat qui n'est pas compatible avec un régime qui ne fournit des prestations qu'aux personnes qui remplissent la condition d'admissibilité de résidence. Je suis du même avis.

[98] Toutefois, la division d'appel a justifié son interprétation apparemment incohérente du pouvoir d'enquête prévu à l'article 23 par le fait que l'objet du régime de sécurité de la vieillesse est plus large que le simple fait de fournir des prestations aux personnes qui satisfont au critère d'admissibilité de résidence au Canada. Cela nous amène à examiner l'objet du régime législatif en général, et plus précisément, de l'article 23 du Règlement.

## XI. Purpose

[99] As noted earlier, the Appeal Division found that the old age security program is a benefits-conferring scheme, and that the object and purpose of the Act and the Regulations is to provide modest income support to seniors in recognition of their contributions to Canada. The Appeal Division further found that residency in Canada is the “metre stick” used by the Minister to measure those contributions.

[100] The Appeal Division further observed that in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Stiel*, 2006 FC 466, [2006] 4 F.C.R. 489, the Federal Court held that the old age security regime is “altruistic in purpose”. Unlike the benefits conferred under the *Canada Pension Plan*, old age security benefits are “universal and non-contributory, based exclusively on residence in Canada”: *Stiel*, above, at paragraphs 28–29.

[101] The Appeal Division found that the Minister’s “most compelling argument” was that a restrictive interpretation of the Act and the Regulations would mean that Ms. Burke could keep benefits that she had received for a period during which, as we now know, she was not eligible for benefits. The Appeal Division acknowledged that this would be “an absurd result”, and one that would be inconsistent with the purpose of the Act, if the legislative intent were only to provide benefits to persons who meet the eligibility criteria.

[102] However, as noted earlier, the Appeal Division found that the purpose of the Act is broader than that, in that it is part of the social safety net for seniors, providing them with modest income support. According to the Appeal Division, this purpose is important, and it goes a long way to “soften the blow” created by situations where a reassessment results in a new decision about entitlement, but not a reassessment of the initial eligibility.

## XI. L’objet

[99] Comme nous l’avons mentionné précédemment, la division d’appel a conclu que le programme de sécurité de la vieillesse est un régime qui confère des prestations et que l’objet et le but de la Loi et du Règlement sont de fournir un soutien du revenu modeste aux personnes âgées en reconnaissance de leur apport au Canada. La division d’appel a également conclu que la résidence au Canada est le « barème » utilisé par le ministre pour mesurer ces contributions.

[100] La division d’appel a également fait remarquer que, dans la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Stiel*, 2006 CF 466, [2006] 4 R.C.F. 489, la Cour fédérale a conclu que le régime de sécurité de la vieillesse a un « objectif altruiste ». Contrairement aux prestations conférées par le *Régime de pensions du Canada*, les prestations de sécurité de la vieillesse sont « universelles et non contributives, et fondées exclusivement sur la résidence au Canada » : *Stiel*, précitée, aux paragraphes 28 et 29.

[101] La division d’appel a estimé que « l’argument le plus convaincant » du ministre était qu’une interprétation restrictive de la Loi et du Règlement signifierait que M<sup>me</sup> Burke pourrait conserver les prestations qu’elle a reçues pour une période pendant laquelle, comme nous le savons maintenant, elle n’était pas admissible à des prestations. La division d’appel a également reconnu que ce serait une « issue absurde », incompatible avec l’objet de la Loi, si l’intention du législateur était de n’accorder des prestations qu’aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité.

[102] Toutefois, comme nous l’avons déjà mentionné, la division d’appel a conclu que l’objet de la Loi est plus large que cela, en ce sens qu’elle fait partie du filet de sécurité sociale pour les personnes âgées, en leur fournissant un soutien du revenu modeste. Selon la division d’appel, cet objet est important et contribue grandement « à amortir le choc » causé par des situations dans lesquelles la réévaluation se solde par une nouvelle décision concernant le droit à la prestation, mais pas une réévaluation de l’admissibilité initiale.

[103] The Appeal Division’s description of the purpose of the old age security scheme is accurate, as far as it goes. There is, however, another aspect to the scheme’s purpose that was not considered by the Appeal Division but cannot be ignored.

[104] The Minister filed an affidavit with the SST from Elizabeth Charron, a legislative officer for Old Age Security Policy, Legislation and Statistics at Employment and Social Development Canada. Ms. Charron observes that any old age assistance program that is financed through the general tax revenues of the Government of Canada has to balance the need to process benefits applications quickly with financial stewardship of the program.

[105] This need for sound financial management of the program is illustrated by a statement by the Honourable Paul Martin Sr., the then-Minister of Health and Welfare during second reading of the Bill [No. 13] that introduced the *Old Age Security Act* in 1951. Minister Martin stated [at page 645 of the *House of Commons Debates*, 21st Parl., 5th Sess., Vol. 1 (November 1, 1951)] that “it is clearly my duty to make sure that those who are qualified get the pension, and the implication quite clearly was, and properly so, that the man or woman who is not entitled cannot legitimately, in the name of good government, be given a pension which the Act does not provide for” (my emphasis). Indeed, subsection 5(1) of the Act provides precisely that.

[106] Put simply, the investigative authority under section 23 of the Regulations allows the Minister to reassess an individual’s eligibility for benefits where, for example, new information surfaces, or where errors, misrepresentation or even fraud has occurred, ensuring that only those entitled to benefits actually receive them. Section 37 of the Act allows the Minister to recover benefits that were improperly paid to a claimant.

[107] An interpretation of the legislation that would allow Ms. Burke to keep benefits that she had received

[103] La description que fait la division d’appel de l’objet du régime de sécurité de la vieillesse est exacte, en soi. Il existe toutefois un autre aspect de l’objet du régime qui n’a pas été pris en compte par la division d’appel, mais dont on ne peut faire abstraction.

[104] Le ministre a déposé auprès du TSS un affidavit d’Elizabeth Charron, agente des mesures législatives pour Politique sur la sécurité de la vieillesse, Législation et Statistiques à Emploi et Développement social Canada. M<sup>me</sup> Charron fait remarquer que tout programme d’aide à la vieillesse qui est financé par les recettes fiscales générales du gouvernement du Canada doit trouver un équilibre entre la nécessité de traiter rapidement les demandes de prestations et la gestion financière du programme.

[105] La nécessité d’une saine gestion financière du programme est illustrée par une déclaration de l’honorable Paul Martin père, alors ministre de la Santé et du Bien-être social, lors de la deuxième lecture du projet de loi [n° 13] qui a introduit la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* en 1951. Le ministre Martin a déclaré [à la page 679 des *Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> lég., 5<sup>e</sup> sess., vol. 1 (1 novembre 1951)] qu’« il est nettement de mon devoir de m’assurer que les personnes admissibles reçoivent la pension. Il découle de là, fort justement d’ailleurs, que l’homme ou la femme qui ne sont pas admissibles ne peuvent légitimement, au nom de la saine administration des affaires du pays, toucher une pension que la loi ne prévoit pas » [non souligné dans l’original]. En effet, c’est ce que le paragraphe 5(1) de la Loi prévoit précisément.

[106] En termes simples, le pouvoir d’enquête prévu à l’article 23 du Règlement permet au ministre de réévaluer l’admissibilité d’une personne aux prestations lorsque, par exemple, de nouveaux renseignements font surface, ou lorsque des erreurs, de fausses déclarations ou même une fraude ont été commises, ce qui permet de s’assurer que seules les personnes ayant droit aux prestations les reçoivent effectivement. L’article 37 de la Loi permet au ministre de recouvrer les prestations qui ont été indûment versées à un prestataire.

[107] Une interprétation de la loi qui permettrait à M<sup>me</sup> Burke de conserver les prestations qu’elle a reçues

when she was not eligible for them would indeed produce, to use the Appeal Division’s language, “an absurd result” that is contrary to the purpose of operating the old age security scheme using sound financial management and paying benefits only to those who meet the clear residency requirements of the Act.

[108] Finally, the Appeal Division stated [at paragraph 75] that narrowly interpreting the Minister’s investigative power to preclude the reassessment of initial eligibility decisions, thereby allowing individuals who did not meet the threshold residency requirement to collect benefits for a period was “not wholly inconsistent with the object and purpose of the ... Act” (my emphasis). This was because the result would be that the Minister provided modest income support to a senior who contributed to Canada.

[109] With respect, the goal of statutory interpretation is not to arrive at a conclusion with respect to the meaning of legislation that is “not wholly inconsistent” with the object and purpose of the legislation in question. It is, rather, to ascertain the authentic meaning of that legislation—one that best reflects the text, context and purpose of the Act, and is harmonious with the scheme of the Act as a whole.

[110] In this case, an interpretation of the legislation that would preclude the Minister from reassessing initial eligibility for benefits and recovering benefits improperly paid is one that is not consistent with one of the purposes of the Act, which is to pay benefits only to people who meet the eligibility criteria set out in the Act. The Appeal Division nevertheless adopted an interpretation of the legislation that allowed precisely that result.

## XII. Conclusion

[111] Despite the fact that Ms. Burke failed to meet the clear residency requirements of the Act, the Appeal Division found that the Minister could not recover the overpayments made to her. This finding was based on the Appeal Division’s unreasonable conclusion that the legal basis for entitlement to benefits was the Minister’s

alors qu’elle n’y était pas admissible produirait effectivement, pour reprendre les termes de la division d’appel, « une issue absurde » qui va à l’encontre de l’objectif de faire fonctionner le régime de sécurité de la vieillesse selon une saine gestion financière et de ne verser des prestations qu’aux personnes qui répondent aux exigences claires de la Loi en matière de résidence.

[108] Enfin, la division d’appel a déclaré [au paragraphe 78] qu’une interprétation étroite du pouvoir d’enquête du ministre visant à empêcher la réévaluation des décisions initiales en matière d’admissibilité, permettant ainsi aux personnes qui ne satisfont pas à l’exigence minimale de résidence de toucher des prestations pendant une certaine période, « n’est pas tout à fait incompatible avec le but de la Loi » [non souligné dans l’original]. Il en serait ainsi parce que cette interprétation a amené le ministre à fournir un modeste soutien du revenu à une personne aînée ayant apporté sa contribution au Canada.

[109] En toute déférence, l’objectif de l’interprétation des lois n’est pas d’arriver à une conclusion sur le sens de la Loi qui « n’est pas tout à fait incompatible » avec le but de la loi en question. Il s’agit plutôt de vérifier le sens authentique de cette loi; celui qui représente le mieux le texte, le contexte et l’objet de la Loi, et qui est en harmonie avec l’économie générale de la Loi.

[110] En l’espèce, une interprétation de la loi qui empêcherait le ministre de réévaluer l’admissibilité initiale aux prestations et de recouvrer les prestations versées à tort n’est pas conforme à l’un des objectifs de la Loi, qui est de verser des prestations uniquement aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité énoncés dans la Loi. La division d’appel a néanmoins adopté une interprétation de la loi qui permettait précisément ce résultat.

## XII. Conclusion

[111] Malgré le fait que M<sup>me</sup> Burke n’ait pas satisfait aux exigences claires de la Loi en matière de résidence, la division d’appel a conclu que le ministre ne pouvait pas recouvrer le trop-perçu qui lui avait été versé. Cette conclusion était fondée sur la conclusion déraisonnable de la division d’appel selon laquelle le fondement juridique

approval, and not whether Ms. Burke met the residency requirements of the Act.

[112] The Appeal Division's interpretation of section 23 of the Regulations would allow individuals such as Ms. Burke to provide misleading or incomplete information in support of an application for old age security benefits, and to then keep any benefits that are paid to them up until the point at which their deception is uncovered by the Minister.

[113] I agree with the Minister that an interpretation of the powers in section 37 of the Act and section 23 of the Regulations that allows people to keep benefits despite their not meeting the specific residency requirements of the Act is one that is inconsistent with a scheme that provides benefits only to people who meet the eligibility requirement of residency. It is thus unreasonable.

[114] Ms. Burke's appeal has now been through each of the General Division and Appeal Division processes on two separate occasions. Sending the matter back to the Appeal Division for a third redetermination would give rise to what the Supreme Court described as an "endless merry-go-round of judicial reviews and subsequent reconsiderations": *Vavilov*, above, at paragraph 142.

[115] It is true that courts should generally respect Parliament's intention to entrust matters to administrative decision makers: *Vavilov*, above, at paragraph 142. That said, there is now no dispute with respect to the underlying facts of the case, with both the General Division and the Appeal Division having found that Ms. Burke ceased residing in Canada in January of 1992.

[116] This, as well as other factors identified by the Supreme Court at paragraph 142 of *Vavilov* such as concerns about delay, fairness to the parties, costs to the parties and the efficient use of public resources, support a finding that the matter should not be remitted to the Appeal Division for redetermination. So, too, do concerns with respect to Ms. Burke's advanced age and her state of ill health.

du droit aux prestations reposait sur l'approbation du ministre, et non sur la question de savoir si M<sup>me</sup> Burke répondait aux exigences de résidence de la Loi.

[112] L'interprétation de l'article 23 du Règlement par la division d'appel permettrait à des personnes comme M<sup>me</sup> Burke de fournir des renseignements trompeurs ou incomplets à l'appui d'une demande de prestations de sécurité de la vieillesse, puis de conserver les prestations qui leur sont versées jusqu'au moment où la tromperie est découverte par le ministre.

[113] Je suis d'accord avec le ministre sur le fait qu'une interprétation des pouvoirs que confèrent l'article 37 de la Loi et l'article 23 du Règlement, qui permet à une personne de conserver une prestation, même si elle ne remplit pas la condition de résidence pertinente, est un résultat qui n'est pas compatible avec un régime qui ne fournit des prestations qu'aux personnes qui remplissent la condition d'admissibilité de résidence. Elle est donc déraisonnable.

[114] L'appel interjeté par M<sup>me</sup> Burke est maintenant passé par les processus de la division générale et de la division d'appel à deux occasions distinctes. Renvoyer l'affaire à la division d'appel pour un troisième réexamen donnerait ouverture à ce que la Cour suprême a décrit comme un « va-et-vient interminable de contrôles judiciaires et de nouveaux examens » : *Vavilov*, précité, au paragraphe 142.

[115] Il est vrai que les cours de justice devraient généralement respecter l'intention du législateur de confier des questions à des décideurs administratifs : *Vavilov*, précité, au paragraphe 142. Cela dit, les faits sous-jacents de l'affaire ne sont plus contestés, la division générale et la division d'appel ayant toutes deux conclu que M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992.

[116] Ce facteur, ainsi que d'autres facteurs énoncés par la Cour suprême au paragraphe 142 de *Vavilov*, tels que les préoccupations relatives aux retards, à l'équité envers les parties, aux coûts pour les parties et à l'utilisation efficace des ressources publiques, permettent de conclure que l'affaire ne devrait pas être renvoyée à la division d'appel pour un nouvel examen. Il en va de même pour les préoccupations relatives à l'âge avancé de M<sup>me</sup> Burke et à son état de santé.

[117] Declining to remit a matter to the administrative decision maker may also be appropriate where it becomes evident to the Court that a particular outcome is inevitable: *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, 111 D.L.R. (4th) 1, at pages 228–230. Given the finding that Ms. Burke ceased to reside in Canada in January of 1992, only one outcome is possible in this case, based on a reasonable interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations. Ms. Burke’s representative has further indicated that she is waiting for a decision on the statutory interpretation issue before bringing an application for remission under subsection 37(4) of the Act. The interests of justice are thus better served by this Court making the decision that the Appeal Division should have made, leaving Ms. Burke free to apply for remission of some or all of the amount owing in accordance with subsection 37(4) of the Act.

[118] Consequently, I would grant the application for judicial review, the decision of the Appeal Division dated January 15, 2021, is set aside, and the appeal from the decision of the General Division dated October 17, 2019, is granted. I would also declare that Ms. Burke was ineligible to receive benefits under the *Old Age Security Act* from the time that the first benefits were awarded to her on June 2, 1997, up until September of 2013, when the payment of benefits to Ms. Burke was suspended.

GLEASON J.A.: I agree.

MONAGHAN J.A.: I agree.

### Appendix

*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9

#### Payment of full pension

**3(1)** Subject to this Act and the regulations, a full monthly pension may be paid to

(a) every person who was a pensioner on July 1, 1977;

(b) every person who

[117] La décision de ne pas renvoyer une affaire au décideur administratif peut également être appropriée lorsqu’il devient évident pour la Cour qu’une issue particulière est inévitable : *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, aux pages 228 à 230. Étant donné la conclusion selon laquelle M<sup>me</sup> Burke a cessé de résider au Canada en janvier 1992, une seule issue est possible en l’espèce, selon une interprétation raisonnable de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement. Le représentant de M<sup>me</sup> Burke a également indiqué qu’elle attend une décision sur la question de l’interprétation de la Loi avant de présenter une demande de remise en vertu du paragraphe 37(4) de la Loi. Les intérêts de la justice sont donc mieux servis si notre Cour rend la décision que la division d’appel aurait dû rendre, laissant M<sup>me</sup> Burke libre de demander une remise de l’ensemble ou d’une partie de la somme due conformément au paragraphe 37(4) de la Loi.

[118] Par conséquent, j’accueillerais la demande de contrôle judiciaire, j’annulerais la décision de la division d’appel datée du 15 janvier 2021, et j’accueillerais l’appel de la décision de la division générale datée du 17 octobre 2019. Je déclarerais également que M<sup>me</sup> Burke n’était pas admissible à recevoir des prestations aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, du 2 juin 1997, date à laquelle les premières prestations lui ont été accordées, jusqu’en septembre 2013, lorsque le versement de prestations à M<sup>me</sup> Burke a été suspendu.

LA JUGE GLEASON, J.C.A. : Je souscris à ces motifs.

LA JUGE MONAGHAN, J.C.A. : Je souscris à ces motifs.

### Annexe

*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9

#### Pleine pension

**3(1)** Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements, la pleine pension est payable aux personnes suivantes :

a) celles qui avaient la qualité de pensionné au 1<sup>er</sup> juillet 1977;

b) celles qui, à la fois :

(i) on July 1, 1977 was not a pensioner but had attained twenty-five years of age and resided in Canada or, if that person did not reside in Canada, had resided in Canada for any period after attaining eighteen years of age or possessed a valid immigration visa,

(ii) has attained sixty-five years of age, and

(iii) has resided in Canada for the ten years immediately preceding the day on which that person's application is approved or, if that person has not so resided, has, after attaining eighteen years of age, been present in Canada prior to those ten years for an aggregate period at least equal to three times the aggregate periods of absence from Canada during those ten years, and has resided in Canada for at least one year immediately preceding the day on which that person's application is approved; and

(c) every person who

(i) was not a pensioner on July 1, 1977,

(ii) has attained sixty-five years of age, and

(iii) has resided in Canada after attaining eighteen years of age and prior to the day on which that person's application is approved for an aggregate period of at least forty years.

#### Payment of partial pension

(2) Subject to this Act and the regulations, a partial monthly pension may be paid for any month in a payment quarter to every person who is not eligible for a full monthly pension under subsection (1) and

(a) has attained sixty-five years of age; and

(b) has resided in Canada after attaining eighteen years of age and prior to the day on which that person's application is approved for an aggregate period of at least ten years but less than forty years and, where that aggregate period is less than twenty years, was resident in Canada on the day preceding the day on which that person's application is approved.

#### Amount of partial pension

(3) Subject to subsection 7.1(3), the amount of a partial monthly pension, for any month, shall bear the same

(i) sans être pensionnées au 1<sup>er</sup> juillet 1977, avaient alors au moins vingt-cinq ans et résidaient au Canada ou y avaient déjà résidé après l'âge de dix-huit ans, ou encore étaient titulaires d'un visa d'immigrant valide,

(ii) ont au moins soixante-cinq ans,

(iii) ont résidé au Canada pendant les dix ans précédant la date d'agrément de leur demande, ou ont, après l'âge de dix-huit ans, été présentes au Canada, avant ces dix ans, pendant au moins le triple des périodes d'absence du Canada au cours de ces dix ans tout en résidant au Canada pendant au moins l'année qui précède la date d'agrément de leur demande;

c) celles qui, à la fois :

(i) n'avaient pas la qualité de pensionné au 1<sup>er</sup> juillet 1977,

(ii) ont au moins soixante-cinq ans,

(iii) ont, après l'âge de dix-huit ans, résidé en tout au Canada pendant au moins quarante ans avant la date d'agrément de leur demande.

#### Pension partielle

(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements, une pension partielle est payable aux personnes qui ne peuvent bénéficier de la pleine pension et qui, à la fois :

a) ont au moins soixante-cinq ans;

b) ont, après l'âge de dix-huit ans, résidé en tout au Canada pendant au moins dix ans mais moins de quarante ans avant la date d'agrément de leur demande et, si la période totale de résidence est inférieure à vingt ans, résidaient au Canada le jour précédant la date d'agrément de leur demande.

#### Montant

(3) Sous réserve du paragraphe 7.1(3), pour un mois donné, le montant de la pension partielle correspond aux  $n/40$  du

relation to the amount of the full monthly pension for that month as the aggregate period that the applicant has resided in Canada after attaining 18 years of age and before the day on which the application is approved, determined in accordance with subsection (4), bears to 40 years.

#### Rounding of aggregate period

(4) For the purpose of calculating the amount of a partial monthly pension under subsection (3), the aggregate period described in that subsection shall be rounded to the lower multiple of a year when it is not a multiple of a year.

#### Additional residence irrelevant for partial pensioner

(5) Once a person's application for a partial monthly pension has been approved, the amount of monthly pension payable to that person under this Part may not be increased on the basis of subsequent periods of residence in Canada.

...

#### Limitations

5(1) No pension may be paid to any person unless that person is qualified under subsection 3(1) or (2), an application therefor has been made by or on behalf of that person and the application has been approved, and, except as provided in this Act, no pension may be paid to any person in respect of any period prior to the day on which that person's application is approved.

#### Application deemed to have been made and approved

(2) Where an allowance ceases to be payable to a person by reason of that person having reached sixty-five years of age, the Minister may deem an application under subsection (1) to have been made by that person and approved, on the day on which the person reached that age.

#### Incarcerated persons

(3) No pension may be paid in respect of a period of incarceration — exclusive of the first month of that period — to a person who is subject to a sentence of imprisonment

(a) that is to be served in a penitentiary by virtue of any Act of Parliament; or

(b) that exceeds 90 days and is to be served in a prison, as defined in subsection 2(1) of the *Prisons and Reformatories Act*, if the government of the province in which the prison is located has entered into an agreement under section 41 of the *Department of Employment and Social Development Act*.

montant de la pleine pension, n'étant le nombre total — arrondi conformément au paragraphe (4) — d'années de résidence au Canada depuis le dix-huitième anniversaire de naissance jusqu'à la date d'agrément de la demande.

#### Arrondissement

(4) Le nombre total d'années de résidence au Canada est arrondi au chiffre inférieur.

#### Résidence ultérieure

(5) Les années de résidence postérieures à l'agrément d'une demande de pension partielle ne peuvent influencer sur le montant de celle-ci.

[...]

#### Restrictions

5(1) Pour toucher la pension, la personne qui y a droit aux termes du paragraphe 3(1) ou (2) doit faire agréer la demande qu'elle présente ou qui est présentée en son nom. Le paiement de la pension n'est rétroactif que dans la mesure prévue par la présente loi.

#### Demande réputée présentée et agréée

(2) Dans le cas où le droit d'une personne à l'allocation expire parce qu'elle a atteint l'âge de soixante-cinq ans, le ministre peut réputer la demande prévue au paragraphe (1) présentée et agréée à la date où cette personne a atteint cet âge.

#### Personnes incarcérées

(3) Il ne peut être versé de pension à une personne assujettie à l'une des peines ci-après à l'égard de toute période pendant laquelle elle est incarcérée, exclusion faite du premier mois :

a) une peine d'emprisonnement à purger dans un pénitencier en vertu d'une loi fédérale;

b) si un accord a été conclu avec le gouvernement d'une province en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, une peine d'emprisonnement de plus de quatre-vingt-dix jours à purger dans une prison, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, située dans cette province.

**Waiver of application**

(4) The Minister may, on the day on which a person attains 65 years of age, waive the requirement referred to in subsection (1) for an application if the Minister is satisfied, based on information that is available to him or her under this Act, that the person is qualified under subsection 3(1) or (2) for the payment of a pension.

**Notice of intent**

(5) If the Minister intends to waive the requirement for an application in respect of a person, the Minister shall notify the person in writing of that intention and provide them with the information on which the Minister intends to rely to approve the payment of a pension.

**Inaccuracies**

(6) The person shall, before the day on which they attain 65 years of age, file with the Minister a statement in which the person corrects any inaccuracies in the information provided by the Minister under subsection (5).

**Declining waiver**

(7) The person may, before the day on which they attain 65 years of age, decline a waiver of the requirement for an application by notifying the Minister in writing of their decision to do so.

**Cancellation of waiver**

(8) Even if the requirement for an application is intended to be waived in respect of a person under subsection (4), the Minister may, before the day on which the person attains 65 years of age, require that the person make an application for payment of a pension and, in that case, the Minister shall notify the person in writing of that requirement.

...

**Regulations**

34 The Governor in Council may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(a) prescribing the manner of making any application, statement or notification required or permitted by this Act, the information and evidence to be made available or allowed to be made available in connection therewith and the procedure to be followed in dealing with and approving applications;

**Dispense**

(4) Le ministre peut dispenser une personne de l'obligation de présenter la demande visée au paragraphe (1) si, le jour où la personne atteint l'âge de soixante-cinq ans, il est convaincu, d'après les renseignements dont il dispose en vertu de la présente loi, qu'elle a droit au paiement de la pension aux termes des paragraphes 3(1) ou (2).

**Notification**

(5) S'il entend dispenser la personne de l'obligation de présenter une demande, il l'en avise par écrit et lui fournit les renseignements sur lesquels il entend se fonder pour agréer le versement de la pension.

**Inexactitudes**

(6) La personne doit, avant le jour où elle atteint l'âge de soixante-cinq ans, produire auprès du ministre une déclaration pour corriger toute inexactitude contenue dans les renseignements visés au paragraphe (5).

**Refus**

(7) Elle peut, avant le jour où elle atteint l'âge de soixante-cinq ans, refuser d'être dispensée de l'obligation de présenter une demande, auquel cas elle en avise le ministre par écrit.

**Levée de la dispense**

(8) Le fait que le ministre entend accorder la dispense prévue au paragraphe (4) ne l'empêche pas d'exiger de la personne visée, avant le jour où elle atteint l'âge de soixante-cinq ans, qu'elle présente une demande de pension; le cas échéant, le ministre l'en avise par écrit.

[...]

**Règlements**

34 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements d'application de la présente loi et, notamment :

a) fixer les modalités de présentation des demandes, déclarations ou notifications prévues à la présente loi, préciser les renseignements et les éléments de preuve à l'appui de celles-ci auxquels l'accès peut être permis, ainsi que la procédure d'agrément des demandes;

- (b)** prescribing the manner in which the average of the Consumer Price Index for any period of months shall be determined and the manner in which any such average that is determined to be a fraction of a whole number shall be expressed;
- (c)** defining the expression “pension income” for the purposes of section 14;
- (d)** for determining, for the purposes of any provision of section 14, the month in which or the month immediately before the month in which an applicant or an applicant’s spouse or common-law partner ceased to hold an office or employment, ceased to carry on a business or suffered a loss of income due to termination or reduction of pension income;
- (e)** prescribing the circumstances that shall be deemed to constitute, or prescribing what shall be or shall be deemed to be, an application by or on behalf of persons who are qualified for a pension under this Act and who, on or before December 31, 1951, applied for or were granted a pension as defined in the *Old Age Pensions Act*, chapter 156 of the Revised Statutes of Canada, 1927, and prescribing the time at which such applications shall be deemed to have been made or approved;
- (f)** prescribing the information and evidence to be made available or allowed to be made available by beneficiaries and the circumstances and form in which the information or evidence shall be submitted;
- (g)** providing for the assignment of Social Insurance Numbers by the Minister to applicants and beneficiaries, and to the spouses or common-law partners of applicants and beneficiaries, to whom such numbers have not earlier been assigned;
- (h)** defining residence and presence in Canada and defining intervals of absence from Canada that shall be deemed not to have interrupted residence or presence in Canada;
- (i)** providing, in the case of an allowance the amount of which is less than such amount not exceeding two dollars as may be prescribed in the regulations, for the payment of the allowance to the beneficiary at such intervals less frequently than monthly as may be prescribed in the regulations, or for the payment monthly of the prescribed amount to the beneficiary;
- b)** établir le mode de détermination de la moyenne des indices des prix à la consommation pour toute période de plusieurs mois et la façon d’arrondir les résultats obtenus;
- c)** préciser, pour l’application de l’article 14, en quoi consiste le revenu provenant d’un régime de pension;
- d)** établir le mode de détermination, pour l’application de l’article 14, du mois au cours duquel ou du mois précédant le mois au cours duquel un demandeur ou son époux ou conjoint de fait a cessé d’exercer une activité ou a subi une perte de revenu par suite de la suppression ou de la réduction du revenu perçu au titre d’un régime de pension;
- e)** prévoir les circonstances dans lesquelles ou conditions auxquelles une personne ayant, le 31 décembre 1951 ou antérieurement, demandé ou obtenu une pension au sens de la *Loi des pensions de vieillesse*, chapitre 156 des Statuts révisés du Canada de 1927, et admissible à la pension prévue par la présente loi est réputée avoir présenté ou fait présenter une demande et fixer la date où ces demandes sont réputées avoir été présentées ou agréées;
- f)** préciser les renseignements et éléments de preuve auxquels les prestataires peuvent permettre l’accès, les cas où ils doivent être produits et la forme sous laquelle ils doivent l’être;
- g)** prévoir l’attribution par le ministre de numéros d’assurance sociale aux demandeurs, aux prestataires et à leurs époux ou conjoints de fait qui n’en auraient pas;
- h)** préciser les notions de résidence et de présence au Canada et les périodes d’absence qui sont réputées n’avoir pas interrompu l’une ou l’autre;
- i)** prévoir, pour les allocations inférieures au montant réglementaire — qui ne peut dépasser deux dollars — soit le versement au prestataire à des intervalles espacés de plus d’un mois, soit le paiement d’un montant mensuel déterminé;

**(j)** providing for the suspension of payment of a benefit during an investigation into the eligibility of the beneficiary and the reinstatement or resumption of the payment thereof;

**(k)** prescribing the circumstances in which the spouse or common-law partner of a pensioner shall be deemed to be separated from the pensioner for the purposes of paragraph 19(1)(a) and subsection 19(5);

**(l)** prescribing the circumstances in which a pensioner shall be deemed to be separated from the pensioner's spouse for the purposes of subsections 15(4.1) and (6.1);

**(m)** prescribing the manner in which any amount required by this Act to be deducted and retained out of any benefit payment shall be so deducted and retained;

**(m.1)** setting out the circumstances in which the Minister may allow a longer period to make a request under subsection 27.1(1) or (1.1);

**(n)** prescribing the procedure to be followed on any reference under subsection 28(2);

**(o)** providing for the making of any application or statement, or the doing of any other act or thing required or permitted by this Act, by any person or agency, and for the payment of a benefit to any person or agency, on behalf of any other person or beneficiary if it is established in any manner and by any evidence that may be prescribed by the regulations that the other person or beneficiary is, by reason of infirmity, illness, insanity or other cause, incapable of managing their own affairs, and prescribing the manner in which any benefit authorized to be paid to the person or agency shall be administered and expended for the benefit of the other person or beneficiary and accounted for;

**(p)** providing events for the purposes of subsections 11(8), 19(6.2) and 21(9.1); and

**(q)** prescribing anything that must or may be prescribed by regulations made under this Act.

...

#### Return of benefit where recipient not entitled

**37(1)** A person who has received or obtained by cheque or otherwise a benefit payment to which the person is not entitled, or a benefit payment in excess of the amount of the benefit payment to which the person is entitled, shall

**j)** prévoir la suspension du service d'une prestation pendant toute enquête sur l'admissibilité du prestataire, ainsi que la réintégration ou la reprise du versement;

**k)** prévoir, pour l'application de l'alinéa 19(1)a) et du paragraphe 19(5), les circonstances dans lesquelles l'époux ou conjoint de fait est réputé être séparé du pensionné;

**l)** prévoir, pour l'application des paragraphes 15(4.1) et (6.1), les circonstances dans lesquelles le pensionné est réputé être séparé de son époux;

**m)** établir les modalités des retenues à opérer sur les paiements de prestation en application de la présente loi;

**m.1)** préciser les cas où le ministre peut accorder un délai plus long pour présenter la demande visée aux paragraphes 27.1(1) ou (1.1);

**n)** prévoir la procédure à suivre en matière de renvoi prévu au paragraphe 28(2);

**o)** prévoir la façon d'établir l'incapacité d'une personne, par suite d'infirmité, de maladie, d'aliénation mentale ou d'autre cause, de gérer ses propres affaires et les éléments de preuve correspondants, préciser la personne ou l'organisme autorisés à représenter l'incapable dans le cadre des demandes, déclarations ou autres actes prévus par la présente loi et à qui les prestations doivent être versées pour le compte de cet incapable, et fixer les modalités de gestion et de dépense des prestations ainsi que la façon d'en rendre compte;

**p)** prévoir des événements pour l'application des paragraphes 11(8), 19(6.2) et 21(9.1);

**q)** prendre les mesures qui doivent ou peuvent être prises par règlement sous le régime de la présente loi.

[...]

#### Obligation de restitution

**37(1)** Le trop-perçu — qu'il s'agisse d'un excédent ou d'une prestation à laquelle on n'a pas droit — doit être immédiatement restitué, soit par remboursement, soit par retour du chèque.

forthwith return the cheque or the amount of the benefit payment, or the excess amount, as the case may be.

#### Recovery of amount of payment

(2) If a person has received or obtained a benefit payment to which the person is not entitled, or a benefit payment in excess of the amount of the benefit payment to which the person is entitled, the amount of the benefit payment or the excess amount, as the case may be, constitutes a debt due to Her Majesty and is recoverable at any time in the Federal Court or any other court of competent jurisdiction or in any other manner provided by this Act.

...

#### Remission of amount owing

(4) Notwithstanding subsections (1), (2) and (3), where a person has received or obtained a benefit payment to which that person is not entitled or a benefit payment in excess of the amount of the benefit payment to which that person is entitled and the Minister is satisfied that

- (a) the amount or excess of the benefit payment cannot be collected within the reasonably foreseeable future,
- (b) the administrative costs of collecting the amount or excess of the benefit payment are likely to equal or exceed the amount to be collected,
- (c) repayment of the amount or excess of the benefit payment would cause undue hardship to the debtor, or
- (d) the amount or excess of the benefit payment is the result of erroneous advice or administrative error in the administration of this Act,

the Minister may, unless that person has been convicted of an offence under any provision of this Act or of the *Criminal Code* in connection with the obtaining of the benefit payment, remit all or any portion of the amount or excess of the benefit payment.

#### *Old Age Security Regulations, C.R.C., c. 1246*

**23(1)** The Minister, at any time before or after approval of an application or after the requirement for an application is waived, may require the applicant, the person who applied on the applicant's behalf, the beneficiary or the person who receives payment on the applicant's behalf, as the case may be, to make available or allow to be made available further

#### Recouvrement du trop-perçu

(2) Le trop-perçu constitue une créance de Sa Majesté dont le recouvrement peut être poursuivi en tout temps à ce titre devant la Cour fédérale ou tout autre tribunal compétent, ou de toute autre façon prévue par la présente loi.

[...]

#### Remise

(4) Malgré les paragraphes (1), (2) et (3), le ministre peut, sauf dans les cas où le débiteur a été condamné, aux termes d'une disposition de la présente loi ou du *Code criminel*, pour avoir obtenu la prestation illégalement, faire remise de tout ou partie des montants versés indûment ou en excédent, s'il est convaincu :

- a) soit que la créance ne pourra être recouvrée dans un avenir suffisamment rapproché;
- b) soit que les frais de recouvrement risquent d'être au moins aussi élevés que le montant de la créance;
- c) soit que le remboursement causera un préjudice injustifié au débiteur;
- d) soit que la créance résulte d'un avis erroné ou d'une erreur administrative survenus dans le cadre de l'application de la présente loi.

#### *Règlement sur la sécurité de la vieillesse, C.R.C., ch. 1246*

**23(1)** Le ministre peut, avant ou après l'agrément d'une demande ou après l'octroi d'une dispense, exiger que le demandeur, la personne qui a fait la demande en son nom, le prestataire ou la personne qui touche la pension pour le compte de ce dernier, selon le cas, permette l'accès à des renseignements ou des éléments de preuve additionnels

information or evidence regarding the eligibility of the applicant or the beneficiary for a benefit.

(2) The Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit including the capacity of a beneficiary to manage his own affairs.

...

**26(1)** The Minister shall suspend the payment of a benefit in respect of any beneficiary where it appears to him that the beneficiary is ineligible for payment of the benefit and may suspend the payment where it appears to him that further inquiry into the eligibility of the beneficiary is necessary, and such suspension shall continue until evidence satisfactory to the Minister is given that the beneficiary is eligible for the benefit.

concernant l'admissibilité du demandeur ou du prestataire à une prestation.

(2) Le ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l'admissibilité d'une personne à une prestation, y compris sur la capacité du prestataire pour ce qui est de l'administration de ses propres affaires.

[...]

**26(1)** Le ministre doit suspendre le versement d'une prestation à l'égard de tout prestataire lorsqu'il lui semble que le prestataire n'est pas admissible au versement de la prestation et il peut en suspendre le versement lorsqu'une plus ample enquête sur l'admissibilité du prestataire lui paraît nécessaire. Une telle suspension courra jusqu'à ce que le ministre ait reçu des preuves satisfaisantes démontrant que le prestataire est admissible à la prestation.

If undelivered, return to:  
Federal Courts Reports  
Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada  
99 Metcalfe Street, 8th floor  
Ottawa, Ontario, Canada K1A 1E3

En cas de non-livraison, retourner à :  
Recueil des décisions des Cours fédérales  
Commissariat à la magistrature fédérale Canada  
99, rue Metcalfe, 8<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario), Canada K1A 1E3