

**McKinlay Transport Limited and C.T. Transport Inc.** *Appellants*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

and

**The Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec and the Attorney General for Alberta** *Intervenors*

INDEXED AS: R. v. MCKINLAY TRANSPORT LTD.

File No.: 20761.

1988: November 2; 1990: March 29.

Present: Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé and Sopinka JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law — Charter of Rights — Unreasonable search and seizure — Income tax audit — Demand for information or documents under s. 231(3) of the Income Tax Act — Whether a demand for information or documents under s. 231(3) constitutes a seizure — If so, whether seizure under s. 231(3) unreasonable — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 8.*

*Taxation — Income tax — Investigation — Demand for information or documents under s. 231(3) of the Income Tax Act — Whether s. 231(3) violates the guarantee against unreasonable search and seizure in s. 8 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

During an income tax audit of the appellants, Revenue Canada, pursuant to s. 231(3) of the *Income Tax Act*, served them with letters demanding information and the production of documents. Because the appellants failed to comply with these demands, an information was issued alleging that they had breached s. 238(2) of the Act. A Provincial Court judge quashed the information holding that s. 231(3) violated the guarantee to protection against unreasonable search and seizure in s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Ontario Supreme Court allowed respondent's appeal. The court found that s. 231(3) did not authorize a seizure within the meaning of s. 8. The judgment was upheld by the Court of Appeal.

*Held:* The appeal should be dismissed.

**McKinlay Transport Limited et C.T. Transport Inc.** *Appelantes*

c.

**a Sa Majesté la Reine** *Intimée*

et

**b Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec et le procureur général de l'Alberta** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: R. c. MCKINLAY TRANSPORT LTD.

N° du greffe: 20761.

c 1988: 2 novembre; 1990: 29 mars.

Présents: Les juges Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé et Sopinka.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

d

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions et saisies abusives — Vérification fiscale — Demande de renseignements ou de documents en vertu de l'art. 231(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu — Une demande de renseignements ou de documents en vertu de l'art. 231(3) constitue-t-elle une saisie? — Dans l'affirmative, la saisie en vertu de l'art. 231(3) est-elle abusive? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 8.*

*Droit fiscal — Impôt sur le revenu — Enquête — Demande de renseignements ou de documents en vertu de l'art. 231(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu — L'article 231(3) viole-t-il la garantie contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives reconnue à l'art. 8 de la Charte canadienne des droits et libertés?*

Au cours d'une vérification fiscale des appelantes, Revenu Canada leur a signifié, conformément au par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des lettres exigeant des renseignements et la production de documents. Parce que les appelantes n'ont pas obtempéré à ces demandes, elles ont fait l'objet d'une dénonciation dans laquelle on les accusait d'avoir violé le par. 238(2) de la Loi. Un juge de la Cour provinciale a annulé la dénonciation, concluant que le par. 231(3) violait le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives garanti à l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour suprême de l'Ontario a accueilli l'appel de l'intimée. Elle a conclu que le par. 231(3) n'autorisait pas une saisie au sens de l'art. 8. La Cour d'appel a confirmé ce jugement.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

*Per Lamer and Wilson JJ.:* A demand for information or documents under s. 231(3) of the *Income Tax Act*, coupled with its enforcement mechanism in s. 238(2), does not violate s. 8 of the *Charter*. The purpose of ss. 231(3) and 238(2), when read together, is not to penalize criminal conduct but to enforce compliance with the Act. While a demand under s. 231(3) constitutes a "seizure", for the reasons given in *Thomson*, it is not an unreasonable one.

The *Income Tax Act* is essentially a regulatory statute which controls the manner in which income tax is calculated and collected. It is based on the principle of self-reporting and self-assessment. To ensure compliance with the Act, the Minister of National Revenue must be given broad powers to audit taxpayers' returns and inspect all relevant records whether or not he has reasonable grounds for believing that a particular taxpayer has breached the Act. The integrity of the tax system can be maintained only by a system of random monitoring and s. 231(3) provides the least intrusive means by which effective monitoring of compliance with the Act can be effected. A taxpayer's expectation of privacy with regard to the documents in question *vis-à-vis* the Minister is relatively low. The taxpayer's privacy interest is protected as much as possible by s. 241 of the Act which forbids the disclosure of the taxpayer's records or the information contained therein to other persons or agencies. Therefore, the seizure contemplated by s. 231(3) is reasonable and does not infringe s. 8 of the *Charter*.

The standard of review of what is "reasonable" in a given context must be flexible if it is to be realistic and meaningful. It is consistent with this approach to draw a distinction between seizures in the criminal or quasi-criminal context to which the full rigours of the *Hunter* criteria will apply, and seizures in the administrative or regulatory context to which a lesser standard may apply depending upon the legislative scheme under review. In light of the regulatory nature of the legislation and the scheme enacted, it was evident in this case that the *Hunter* criteria were ill-suited to determine whether a seizure under s. 231(3) of the Act was reasonable.

*Per La Forest J.:* As in *Thomson*, the *Income Tax Act*; though supported by penal sanctions, including imprisonment, is essentially of an administrative nature. For the reasons I gave in *Thomson* and, subject to these

*Les juges Lamer et Wilson:* La demande de renseignements ou de documents prévue au par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, jointe au mécanisme d'exécution que l'on trouve au par. 238(2), ne viole pas l'art. 8 de la *Charte*. L'objet des par. 231(3) et 238(2), considérés simultanément, n'est pas de sanctionner une conduite criminelle mais d'imposer le respect de la Loi. Même si une demande en vertu du par. 231(3) constitue une «saisie», pour les motifs exposés dans l'arrêt *Thomson*, il ne s'agit pas d'une saisie abusive.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* est essentiellement une mesure de réglementation qui régit la façon dont l'impôt sur le revenu est calculé et perçu. Elle est fondée sur le principe de l'auto-déclaration et de l'auto-cotisation. Pour assurer le respect de la Loi, le ministre du Revenu national doit disposer de larges pouvoirs de vérification des déclarations des contribuables et d'examen de tous les documents pertinents, qu'il ait ou non des motifs raisonnables de croire qu'un certain contribuable a violé la Loi. L'intégrité du régime fiscal ne peut être préservée que par un système de vérification au hasard et le par. 231(3) prescrit la méthode la moins envahissante pour contrôler efficacement le respect de la Loi. L'attente d'un contribuable à la protection de sa vie privée à l'égard des documents en question est relativement faible vis-à-vis le Ministre. Le droit du contribuable à la protection de la vie privée est garanti autant qu'il est possible de le faire par l'art. 241 de la Loi qui interdit la communication des documents d'un contribuable ou des renseignements qu'ils contiennent à d'autres personnes ou organismes. Par conséquent, la saisie envisagée par le par. 231(3) est raisonnable et ne viole pas l'art. 8 de la *Charte*.

La norme d'examen de ce qui est «raisonnable» dans un contexte donné doit être souple si on veut qu'elle soit réaliste et ait du sens. Il est conforme à cette interprétation de faire une distinction entre, d'une part, les saisies en matière criminelle ou quasi criminelle auxquelles s'appliquent dans toute leur rigueur les critères énoncés dans l'arrêt *Hunter* et, d'autre part, les saisies en matière administrative et de réglementation, auxquelles peuvent s'appliquer des normes moins strictes selon le texte législatif examiné. Compte tenu de la nature réglementaire du texte législatif et de son intention générale, il est évident en l'espèce que les critères de l'arrêt *Hunter* ne conviennent pas pour déterminer le caractère raisonnable d'une saisie effectuée en vertu du par. 231(3) de la Loi.

Le juge La Forest: Comme dans l'affaire *Thomson*, la *Loi de l'impôt sur le revenu*, bien qu'assortie de sanctions pénales dont l'emprisonnement, est essentiellement de nature administrative. Pour les motifs que j'ai expo-

reasons, for those given by Wilson J. in this appeal, s. 231(3) of the Act is reasonable and does not violate s. 8 of the *Charter*.

*Per L'Heureux-Dubé J.:* Subject to the reasons I gave in *Thomson*, s. 231(3) of the *Income Tax Act* does not violate s. 8 of the *Charter*. While a demand under s. 231(3) of the Act may be considered a seizure within the meaning of s. 8, such a seizure is reasonable.

*Per Sopinka J.:* For the reasons I gave in *Thomson*, neither the letters of demand herein nor s. 231(3) of the *Income Tax Act* violate s. 8 of the *Charter*. The letters of demand do not constitute a seizure and s. 231(3) does not authorize a seizure within the meaning of s. 8.

#### Cases Cited

By Wilson J.

**Distinguished:** *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; **considered:** *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, aff'g (1986), 57 O.R. (2d) 257 (C.A.); **referred to:** *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613; *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1984] 1 S.C.R. 614; *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729; *R. v. Grimwood*, [1987] 2 S.C.R. 755; *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495; *R. v. Hufsky*, [1988] 1 S.C.R. 621; *Re Alberta Human Rights Commission and Alberta Blue Cross Plan* (1983), 1 D.L.R. (4th) 301; *Re Reich and College of Physicians and Surgeons of Alberta (No. 2)* (1984), 8 D.L.R. (4th) 696; *Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards* (1985), 51 O.R. (2d) 509; *R. v. Bichel*, [1986] 5 W.W.R. 261.

By La Forest J.

**Referred to:** *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425.

By L'Heureux-Dubé J.

**Referred to:** *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425.

By Sopinka J.

**Referred to:** *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive*

*sés dans l'arrêt Thomson et, sous réserve des présents motifs, pour ceux donnés par le juge Wilson dans le présent pourvoi, le par. 231(3) de la Loi est raisonnable et ne viole pas l'art. 8 de la Charte.*

*a Le juge L'Heureux-Dubé:* Sous réserve des motifs que j'ai exposés dans l'arrêt *Thomson*, le par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne viole pas l'art. 8 de la *Charte*. Bien qu'une demande fondée sur le par. 231(3) de la *Loi* puisse être considérée comme une saisie au sens de l'art. 8, cette saisie est raisonnable.

*b Le juge Sopinka:* Pour les motifs que j'ai exposés dans l'arrêt *Thomson*, ni les lettres de demande en l'espèce ni le par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne violent l'art. 8 de la *Charte*. Les lettres de demande ne constituent pas une saisie et le par. 231(3) n'autorise pas une saisie au sens de l'art. 8.

#### Jurisprudence

Citée par le juge Wilson

*d Distinction d'avec l'arrêt: Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; **arrêt examiné:** *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, conf. (1986), 57 O.R. (2d) 257 (C.A.); **arrêts mentionnés:** *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614; *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 729; *R. c. Grimwood*, [1987] 2 R.C.S. 755; *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495; *R. c. Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621; *Re Alberta Human Rights Commission and Alberta Blue Cross Plan* (1983), 1 D.L.R. (4th) 301; *Re Reich and College of Physicians and Surgeons of Alberta (No. 2)* (1984), 8 D.L.R. (4th) 696; *Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards* (1985), 51 O.R. (2d) 509; *R. v. Bichel*, [1986] 5 W.W.R. 261.

Citée par le juge La Forest

**Arrêt mentionné:** *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

**Arrêt mentionné:** *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425.

Citée par le juge Sopinka

**Arrêts mentionnés:** *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commis-*

*Trade Practices Commission*), [1990] 1 S.C.R. 425; *Stelco Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 1 S.C.R. 617.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 8.  
*Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 17.  
*Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148 [am. 1970-71-72, c. 63, s. 1], ss. 221(1)(d), 231(1) to (5), 238(2) [am. 1973-74, c. 51, s. 21; am. 1975-74-76, c. 71, s. 13], 241 [am. 1978-79, c. 5, s. 9; am. 1980-81-82-83, c. 48, s. 107; am. *idem*, c. 68, s. 117; am. *idem*, c. 140, s. 126; am. 1984, c. 19, s. 30].  
*Income Tax Regulations*, C.R.C. 1978, c. 945, Part II.

### Authors Cited

Canada. Law Reform Commission. *Search and Seizure Under the Income Tax Act*. A study paper prepared by Neil Brooks and Judy Fudge, 1985.

Reid, Alan D. and Alison Harvison Young. "Administrative Search and Seizure Under the Charter" (1985), 10 *Queen's L.J.* 392.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1987), 62 O.R. (2d) 757, 26 O.A.C. 352, 48 D.L.R. (4th) 765, [1988] 1 C.T.C. 426, 87 D.T.C. 6314, 40 C.C.C. (3d) 94, dismissing appellants' appeal from a judgment of Trainor J. (1987), 58 O.R. (2d) 310, 37 D.L.R. (4th) 454, [1988] 1 C.T.C. 421, 87 D.T.C. 5051, 32 C.C.C. (3d) 1, 27 C.R.R. 109, allowing an appeal by the Crown by way of stated case from the dismissal of charges for violations of s. 231(3) of the *Income Tax Act*, [1986] 1 C.T.C. 29, 85 D.T.C. 5537, 22 C.R.R. 219. Appeal dismissed.

*Alan Shanoff and Ted Saskin*, for the appellants.

*S. R. Fainstein, Q.C.*, and *James W. Leising*, for the respondent.

*Leah Price and Timothy Macklem*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Jean Bouchard and Gilles Laporte*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Robert C. Maybank*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

*sion sur les pratiques restrictives du commerce*), [1990] 1 R.C.S. 425; *Stelco Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 R.C.S. 617.

### Lois et règlements cités

- <sup>a</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 8.  
<sup>a</sup> *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148 [mod. 1970-71-72, ch. 63, art. 1], art. 221(1)d), 231(1) à (5), 238(2) [mod. 1973-74, ch. 51, art. 21; mod. 1974-75-76, ch. 71, art. 13], 241 [mod. 1978-79, ch. 5, art. 9; mod. 1980-81-82-83, ch. 48, art. 107; mod. *idem*, ch. 68, art. 117; mod. *idem*, ch. 140, art. 126; mod. 1984, ch. 19, art. 30].  
<sup>b</sup> *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23, art. 17.  
<sup>c</sup> *Règlement de l'impôt sur le revenu*, C.R.C. 1978, ch. 945, partie II.

### Doctrine citée

Canada. Law Reform Commission. *Search and Seizure Under the Income Tax Act*. A study paper prepared by Neil Brooks and Judy Fudge, 1985.

Reid, Alan D. and Alison Harvison Young. «Administrative Search and Seizure Under the Charter» (1985), 10 *Queen's L.J.* 392.

<sup>e</sup> POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1987), 62 O.R. (2d) 757, 26 O.A.C. 352, 48 D.L.R. (4th) 765, [1988] 1 C.T.C. 426, 87 D.T.C. 6314, 40 C.C.C. (3d) 94, qui a rejeté l'appel des appelantes contre une décision du juge Trainor (1987), 58 O.R. (2d) 310, 37 D.L.R. (4th) 454, [1988] 1 C.T.C. 421, 87 D.T.C. 5051, 32 C.C.C. (3d) 1, 27 C.R.R. 109, qui avait accueilli un appel de Sa Majesté interjeté par voie d'exposé de cause contre le rejet d'accusations de violation du par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, [1986] 1 C.T.C. 29, 85 D.T.C. 5537, 22 C.R.R. 219. Pourvoi rejeté.

<sup>h</sup> *Alan Shanoff et Ted Saskin*, pour les appelantes.

*S. R. Fainstein, c.r.*, et *James W. Leising*, pour l'intimée.

<sup>i</sup> *Leah Price et Timothy Macklem*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Jean Bouchard et Gilles Laporte*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

<sup>j</sup> *Robert C. Maybank*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

The reasons of Lamer and Wilson JJ. were delivered by

WILSON J.—This appeal raises the question of the constitutional validity of s. 231(3) of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, in light of s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

### 1. The Facts

The appellants, McKinlay Transport Limited and C.T. Transport Inc., are both incorporated under the laws of the province of Ontario and carry on the business of freight transport of general commodities. Central Cartage Company is a parent company of McKinlay and a sister company of C.T. Transport Inc. All these corporations are subsidiaries of Centra Inc.

Although both appellants have nominal head offices in Ontario, the *de facto* head office of each corporation is in Sterling Heights, Michigan. All books and records of the appellants are kept there.

In 1982 Revenue Canada commenced an income tax audit of both appellants in respect of their 1979-80 tax year. In October, 1983 Revenue Canada, pursuant to s. 231(3) of the Act, served the appellants with letters demanding the production of a wide array of information and documents. The appellants did not comply with these demands and an information was issued on August 9, 1984 alleging that the appellants had breached s. 238(2) of the *Income Tax Act* because of their failure to comply with the demands made pursuant to s. 231(3).

The appellants brought an application before Langdon Prov. Ct. J. asking that the information be quashed because s. 231(3) coupled with s. 238(2) were in violation of the *Charter*. Langdon Prov. Ct. J. found that s. 231(3) violated s. 8 of the *Charter* and quashed the information: [1986] 1 C.T.C. 29.

An appeal was taken by the respondent to the Ontario Supreme Court where Trainor J. found that the section did not violate s. 8 of the *Charter*.

Version française des motifs des juges Lamer et Wilson rendus par

LE JUGE WILSON—Ce pourvoi soulève la question de la constitutionnalité du par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148, compte tenu de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

### 1. Les faits

Les appelantes, McKinlay Transport Limited et C.T. Transport Inc., sont toutes deux constituées conformément aux lois de la province d'Ontario et s'occupent du transport de marchandises générales. Central Cartage Company est une compagnie mère de McKinlay et une compagnie sœur de C.T. Transport Inc. Toutes ces sociétés sont des filiales de Centra Inc.

Bien que les appelantes aient toutes deux un siège social nominal en Ontario, le siège social réel de chacune d'elles se trouve à Sterling Heights, au Michigan. Tous les livres et les registres des appelantes y sont conservés.

En 1982, Revenu Canada a entrepris la vérification fiscale des deux appelantes relativement à l'année d'imposition 1979-1980. En octobre 1983, Revenu Canada a, conformément au par. 231(3) de la Loi, signifié aux appelantes des lettres dans lesquelles il exigeait la production d'une grande variété de renseignements et de documents. Les appelantes n'ont pas obtempéré à ces demandes et le 9 août 1984, elles ont fait l'objet d'une dénonciation dans laquelle on les accusait d'avoir violé le par. 238(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* étant donné leur omission d'obtempérer aux demandes qui leur avaient été faites conformément au par. 231(3).

Les appelantes ont, par voie de requête présentée au juge Langdon de la Cour provinciale, demandé l'annulation de la dénonciation pour le motif que le par. 231(3), joint au par. 238(2), violait la *Charte*. Le juge Langdon a statué que le par. 231(3) violait l'art. 8 de la *Charte* et a annulé la dénonciation: [1986] 1 C.T.C. 29.

L'intimée a interjeté appel devant la Cour suprême de l'Ontario où le juge Trainor a conclu que la disposition en cause ne violait pas l'art. 8 de

He allowed the appeal: (1987), 58 O.R. (2d) 310. A further appeal by the appellants to the Ontario Court of Appeal was dismissed: (1987), 62 O.R. (2d) 757. Leave to appeal to this Court was granted on June 2, 1988, [1988] 1 S.C.R. xi, and the following constitutional questions were set at a later date:

1. Is section 231(3) of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, inconsistent with the provisions of s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If there is such an inconsistency, does s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* save s. 231(3) from being declared of no force or effect?

## 2. The Courts Below

### (a) *Ontario Provincial Court*

Langdon Prov. Ct. J., in considering whether the compelled disclosure of information and documents pursuant to s. 231(3) violated s. 8 of the *Charter*, concluded that there did not have to be a physical intrusion by state authorities for there to be a search or seizure. He stated at p. 38:

If that analysis is correct [that there must be a physical intrusion for there to be a search or seizure], then if the State were unable to obtain a search warrant under section 443 of the *Criminal Code*, would it be lawful for Parliament in the exercise of its criminal law jurisdiction to authorize the Attorney General of Canada, for any purposes related to the administration or enforcement of the *Criminal Code*, by registered letter or by a demand served personally, to require from any person that he produce any document or thing. Parliament could couple the failure or refusal of the subject with a penalty of ten years' imprisonment. If the approach to the Charter of Rights is a purposive one, it seems to me that the guarantee against unreasonable search and seizure would then be made meaningless by such a provision. The effect of the hypothetical provision would perhaps be more draconian than a power of unlimited search. In any event, it would seem that any subject having a defence to a charge of failing to answer a requirement would virtually have to permit the search to exculpate himself if charged with failing to answer the requirement. Therefore, followed to its logical conclusion, the unrestricted right to demand coupled with a penalty for failure to comply is very akin to seizure. In

la *Charte*. Il a accueilli l'appel: (1987), 58 O.R. (2d) 310. Un autre appel interjeté par les appelantes devant la Cour d'appel de l'Ontario a été rejeté: (1987), 62 O.R. (2d) 757. L'autorisation de pourvoi devant notre Cour a été accordée le 2 juin 1988, [1988] 1 R.C.S. xi, et les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées ultérieurement:

1. Le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148, est-il incompatible avec les dispositions de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Si l'incompatibilité existe, l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* permet-il de ne pas déclarer le par. 231(3) inopérant?

## 2. Les tribunaux d'instance inférieure

### a) *La Cour provinciale de l'Ontario*

Le juge Langdon de la Cour provinciale qui avait à déterminer si la production forcée de renseignements et de documents en application du par. 231(3) violait l'art. 8 de la *Charte*, a conclu qu'il pouvait y avoir fouille, perquisition ou saisie sans intrusion physique des autorités de l'État. Il déclare, à la p. 38:

[TRADUCTION] Si cette analyse est exacte [c'est-à-dire si les fouilles, les perquisitions ou les saisies exigent qu'il y ait intrusion physique], à supposer que l'État soit incapable d'obtenir un mandat de perquisition en vertu de l'article 443 du *Code criminel*, serait-il loisible au Parlement, dans l'exercice de sa compétence en matière de droit criminel, d'autoriser le procureur général du Canada, pour toute fin relative à l'application ou à l'exécution du *Code criminel*, par lettre recommandée ou par demande signifiée à personne, d'exiger de toute personne la production d'un document ou d'une chose? Le Parlement pourrait sanctionner l'omission ou le refus des récalcitrants d'une peine d'emprisonnement de dix ans. Si la façon appropriée d'interpréter la Charte des droits est de considérer le but visé, il me semble que la garantie contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives perdrait son sens en raison de cette disposition. L'effet de la disposition hypothétique serait peut-être plus draconien qu'un pouvoir de fouille ou de perquisition illimitées. En tout état de cause, il semblerait que quiconque se défend de ne pas s'être plié à une demande devrait virtuellement permettre la perquisition ou la fouille pour se disculper s'il était accusé de ne pas avoir obtempéré à cette demande. Par conséquent,

appropriate circumstances, the distinction between them would indeed be a distinction without a difference.

Langdon Prov. Ct. J., relying on this Court's decision in *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, and *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613, also rejected the argument that it was open to the individual who received the demand to refuse to comply and determine his liabilities at a later time. He stated at p. 43:

I agree with Le Dain, J. that it is unrealistic to speak of the recipient of a letter of requirement as being free to refuse to comply. If he is not free to refuse to comply he is subject to compulsion. Thus the service of the requirement is tantamount to a seizure.

Having found that s. 231(3) authorized a seizure within the meaning of s. 8 of the *Charter*, Langdon Prov. Ct. J. had no difficulty in concluding that the form of seizure authorized was unreasonable. He found that it met none of the criteria espoused by Dickson J. (as he then was) in *Hunter*. In particular:

(1) The legislation did not provide for a method of prior authorization;

(2) The Minister when acting under s. 231(3) could not be a neutral or impartial arbiter acting judicially;

(3) The legislation provided for no form of review of the Minister's discretion; and

(4) The legislation did not require the establishment of reasonable and probable grounds under oath that an offence had been committed or that there was evidence to be found at the place of the search.

For these reasons Langdon Prov. Ct. J. quashed the information.

(b) *Ontario High Court*

Trainor J. had the advantage of the Ontario Court of Appeal's decision in *Thomson Newspapers Ltd. v. Director of Investigation and Research* (1986), 57 O.R. (2d) 257 in preparing his reasons and he relied upon it heavily. Of

poussé à sa conclusion logique, le droit illimité d'exiger quelque chose assorti d'une peine pour refus de s'exécuter ressemble beaucoup à la saisie. Dans des circonstances appropriées, la distinction entre ces deux notions juridiques serait en réalité une distinction sans différence.

Le juge Langdon qui s'est appuyé sur les arrêts de notre Cour *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, et *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613, a aussi rejeté l'argument selon lequel il est loisible à celui qui reçoit la demande de refuser de s'exécuter et de déterminer ses obligations plus tard. Il dit, à la p. 43:

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec le juge Le Dain pour dire qu'il n'est pas réaliste d'affirmer que le destinataire d'une sommation est libre de refuser de s'exécuter. S'il n'est pas libre de refuser de s'exécuter, il est soumis à la contrainte. Ainsi, la signification de la demande équivaut à une saisie.

Après avoir conclu que le par. 231(3) autorisait une saisie au sens de l'art. 8 de la *Charte*, le juge Langdon a conclu sans difficulté que la forme de saisie autorisée était abusive. Il a statué qu'elle ne répondait à aucun des critères adoptés par le juge Dickson (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *Hunter*. Plus particulièrement:

[TRADUCTION] 1) La disposition législative ne prévoit aucun mode d'autorisation préalable;

2) le Ministre, lorsqu'il agit en vertu du par. 231(3), ne peut être un arbitre neutre ou impartial agissant de façon judiciaire;

3) la disposition législative ne prévoit aucune forme de contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre; et

4) la disposition législative n'impose pas l'obligation d'établir sous serment l'existence de motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise ou que des éléments de preuve se trouvent à l'endroit de la saisie.

Le juge Langdon a annulé la dénonciation pour ces motifs.

b) *La Haute Cour de l'Ontario*

Au moment de rédiger ses motifs, le juge Trainor avait eu l'avantage de prendre connaissance de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario *Thomson Newspapers Ltd. v. Director of Investigation and Research* (1986), 57 O.R. (2d) 257, et il l'a invo-

importance to the Court of Appeal in *Thomson* was the fact that an individual compelled to produce documents pursuant to s. 17(1) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, could, in the court's opinion, effectively challenge the order of the Restrictive Trade Practices Commission prior to producing the documents. The Court of Appeal for this reason felt that s. 17(1) did not authorize a seizure within the meaning of s. 8 of the *Charter*.

Trainor J. applied similar reasoning to the appeal before him. Relying on this Court's decision in *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1984] 1 S.C.R. 614, he found that s. 231(3) had been given a restrictive interpretation by the Court and this allowed a person served with an order for production an opportunity to challenge its validity before producing the material. He stated at p. 317:

The recipient of a demand under s. 231(3) can successfully attack such demand before prosecution for failure to comply on a number of grounds including the following:

- (1) That a reasonable time for production has not been afforded: *Re Joseph et al. and Minister of National Revenue* (1985), 51 O.R. (2d) 658, 20 D.L.R. (4th) 577, [1985] 2 C.T.C. 164.
- (2) That the Minister is engaged in a fishing expedition and not a genuine and serious inquiry as to some taxpayer's liability.
- (3) That the documents demanded are not germane or relevant to the issues between the parties.
- (4) That the documents are privileged.

There are no doubt many other grounds of attack available, dependent on the circumstances. For example, I would think that where a demand is made and where the issues between the parties are not clearly identified, unlike a case where charges have been laid, it would be incumbent on the Minister to set out the grounds for the demand in order that relevance could readily be ascertained, in the first instance by the recipient of the demand and later, if necessary, by the court.

These avenues of attack cannot be said to be illusory. They create substantial defences and are an answer to many of the concerns raised during argument about ministerial excesses and oppressive conduct.

qué largement. Point important pour la Cour d'appel dans l'arrêt *Thomson*, elle estimait que la personne tenue de produire des documents conformément au par. 17(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23, pouvait, avant de s'exécuter, s'opposer efficacement à l'ordre de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce. Pour ce motif, la Cour d'appel a considéré que le par. 17(1) n'autorisait pas une saisie au sens de l'art. 8 de la *Charte*.

Le juge Trainor a appliqué le même raisonnement à l'appel dont il était saisi. Se fondant sur l'arrêt de notre Cour *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614, il a conclu que la Cour avait donné au par. 231(3) une interprétation restrictive et que cette disposition accordait à celui à qui il est ordonné de produire un document la possibilité de contester la validité de cet ordre avant de s'exécuter. Voici ce qu'il dit, à la p. 317:

[TRADUCTION] Celui à qui est faite la demande visée au par. 231(3) peut s'y opposer avec succès avant d'être poursuivi pour défaut de s'exécuter en invoquant un certain nombre de motifs, dont les suivants:

- (1) On ne lui a pas accordé un délai d'exécution raisonnable: *Re Joseph et al. and Minister of National Revenue* (1985), 51 O.R. (2d) 658, 20 D.L.R. (4th) 577, [1985] 2 C.T.C. 164.
- (2) Le Ministre effectue une recherche à l'aveuglette plutôt que de procéder à une enquête véritable et sérieuse sur l'assujettissement à l'impôt du contribuable.
- (3) Les documents exigés ne sont pas pertinents aux questions en litige entre les parties.
- (4) Les documents sont privilégiés.

Il existe sûrement plusieurs autres motifs possibles de contestation, selon les circonstances. Par exemple, il me semble que lorsqu'une demande est faite et que les points en litige entre les parties ne sont pas clairement précisés, contrairement à la situation où des accusations ont été portées, il incomberait au Ministre d'exposer les motifs de la demande de façon à ce que sa pertinence puisse être aisément constatée, tout d'abord par celui à qui la demande est adressée et plus tard, s'il y a lieu, par le tribunal.

On ne saurait qualifier d'illusoire ces moyens de contestation. Ils suscitent de solides défenses et ils constituent la réponse à plusieurs des craintes exprimées au cours des plaidoiries au sujet d'abus ministériels et d'une conduite tyrannique.



Accordingly, Trainor J. found that s. 231(3) did not authorize a seizure. He therefore allowed the appeal. He noted in *obiter*, however, that had he found that a seizure was authorized by the section, it would not have been a reasonable one since the criteria enumerated in *Hunter* were not satisfied.

(c) *The Ontario Court of Appeal*

Grange J.A. delivered the opinion of the court on behalf of himself, Lacourcière and Goodman J.J.A. Like Trainor J., Grange J.A. saw this case as very similar to the *Thomson* case. In Grange J.A.'s opinion, the fact that the individual could challenge the requirement to produce was sufficient to dispel the notion that it was a seizure. He stated at p. 760:

As Trainor J. pointed out, the subsection of the *Income Tax Act* is not unqualified or unlimited. It is subject to *certiorari* proceedings wherein the requirement will be tested objectively to determine whether it is authorized by the section and whether it is relevant to the tax liability of a specific person. No "fishing expedition" will be permitted: see *Canadian Bank of Commerce v. A.-G. Can.* (1962), 35 D.L.R. (2d) 49, [1962] S.C.R. 729, 62 D.T.C. 1236, and *James Richardson & Sons, Ltd. v. M.N.R.* (1984), 9 D.L.R. (4th) 1 at p. 7 *et seq.*, [1984] 1 S.C.R. 614 at p. 623 *et seq.*, [1984] 4 W.W.R. 577. In a system where the tax authorities depend largely on the good faith and integrity of the taxpayer to disclose information relevant to tax liability, it is necessary to give wide investigative powers to those authorities without compelling them to give statements under oath of reasonable and probable grounds for the requirement to produce, particularly where the requirement does not constitute enforced production. The essential consideration in my view is that the requirement to produce is not so intrusive as a search or seizure, that it in no sense resembles a search and cannot be tantamount to a seizure because the person subject to it has a right to take action to circumvent the required production.

En conséquence, le juge Trainor a conclu que le par. 231(3) n'autorisait pas une saisie. Il a donc accueilli l'appel. Il a cependant fait remarquer de façon incidente que s'il avait conclu que l'article autorisait une saisie, celle-ci n'aurait pas été raisonnable puisqu'il n'y avait pas eu respect des critères énumérés dans l'arrêt *Hunter*.

b c) *La Cour d'appel de l'Ontario*

Le juge Grange a rendu les motifs de la Cour d'appel en son propre nom et en celui des juges Lacourcière et Goodman. Tout comme le juge Trainor, le juge Grange a jugé cette affaire très semblable à l'affaire *Thomson*. Selon l'avis du juge Grange, la possibilité de contester la demande de production des renseignements et documents suffisait à écarter l'idée qu'il s'agissait d'une saisie. Il affirme, à la p. 760:

[TRADUCTION] Comme l'a souligné le juge Trainor, le paragraphe visé de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est pas sans réserves ni limites. Il peut donner lieu à une demande de bref de *certiorari* dans le cadre de laquelle la demande contestée sera étudiée objectivement afin d'établir si elle est autorisée par l'article de la Loi et si elle est pertinente à l'assujettissement à l'impôt du contribuable concerné. Aucune «recherche à l'aveuglette» ne sera tolérée: voir les arrêts *Canadian Bank of Commerce v. A.-G. Can.* (1962), 35 D.L.R. (2d) 49, [1962] R.C.S. 729, 62 D.T.C. 1236, et *James Richardson & Sons, Ltd. v. M.N.R.* (1984), 9 D.L.R. (4th) 1, aux pp. 7 et suiv., [1984] 1 R.C.S. 614, aux pp. 623 et suiv., [1984] 4 W.W.R. 577. Dans un système où les autorités fiscales comptent largement sur la bonne foi et l'honnêteté du contribuable pour obtenir les renseignements relatifs à son assujettissement à l'impôt, il est nécessaire d'accorder à ces autorités de larges pouvoirs d'enquête sans les contraindre à déclarer sous serment que leur demande de production de renseignements et de documents se justifie par des motifs raisonnables et probables de croire à l'existence d'une infraction, particulièrement lorsque la demande en cause ne constitue pas une production forcée. À mon sens, la considération essentielle est que la demande de production n'est pas aussi envahissante qu'une fouille, une perquisition ou une saisie, qu'elle ne ressemble à une fouille ou à une perquisition sous aucun rapport et qu'elle ne peut équivaloir à une saisie parce que la personne qui en fait l'objet a le droit d'exercer des recours afin de se soustraire à cette production.

Grange J.A. thought that in this case it was even clearer than in *Thomson* that the provision did not constitute a seizure since, while the *Combines Investigation Act* provided a mechanism to compel compliance with the order to produce, the *Income Tax Act* provided only a penalty for disobedience.

Accordingly, the Ontario Court of Appeal dismissed the appeal.

### 3. The Issues

The issues arising in this appeal are as follows:

1. Does s. 231(3) of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, violate s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

2. If the answer to question 1 is affirmative, can s. 231(3) of the *Income Tax Act* be sustained as a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or is the provision of no force and effect by virtue of s. 52 of the *Constitution Act, 1982*?

### 4. Analysis

A chief source of revenue for the federal government is the collection of income tax. The legislative scheme which has been put in place to regulate the collection of tax is the *Income Tax Act*. The Act requires taxpayers to file annual returns and estimate their tax payable as a result of calculations made in these returns. Moreover, the Act requires various third parties such as employers, corporations and banks to file information on wages, dividends, interest payments and the like: see s. 221(1)(d) and Part II of the *Income Tax Regulations*, C.R.C. 1978, c. 945. In essence, the system is a self-reporting and self-assessing one which depends upon the honesty and integrity of the taxpayers for its success: see *Search and Seizure Under the Income Tax Act* (1985), a study paper prepared for the Law Reform Commission of Canada by Neil Brooks and Judy Fudge.

Le juge Grange a considéré qu'il était encore plus clair en l'espèce que dans l'affaire *Thomson* que la disposition visée n'autorisait pas une saisie, car la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* prévoit un moyen de contraindre le respect de l'ordre de produire des renseignements ou documents, alors que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne prévoit qu'une peine sanctionnant le refus de s'exécuter.

En conséquence, la Cour d'appel de l'Ontario a rejeté l'appel.

### 3. Les questions en litige

Les questions litigieuses en l'espèce sont les suivantes:

1. Le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148, viole-t-il l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

2. Si la réponse à la première question est affirmative, le par. 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peut-il être considéré comme une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou cette disposition est-elle inopérante en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

### 4. Analyse

La perception de l'impôt sur le revenu constitue l'une des principales sources de revenu du gouvernement fédéral. Le régime législatif mis en place pour réglementer la perception de l'impôt est la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette loi oblige les contribuables à produire des déclarations annuelles et à évaluer les impôts qu'ils ont à payer, conformément aux calculs effectués dans ces déclarations. De plus, la Loi oblige diverses tierces parties comme les employeurs, les sociétés et les banques, à produire des renseignements sur les salaires, les dividendes, les versements d'intérêts, et ainsi de suite: voir l'al. 221(1)d) et la partie II du *Règlement de l'impôt sur le revenu*, C.R.C. 1978, ch. 945. Essentiellement, le régime mis sur pied est un régime d'auto-déclaration et d'auto-cotisation dont le succès repose sur l'honnêteté et l'intégrité des contribuables: voir *Search and Seizure Under the*

Nonetheless, it would be naive to think that no one attempts to take advantage of the self-reporting system in order to avoid paying his or her full share of the tax burden by violating the rules set forth in the Act. Because of this reality Parliament enacted several provisions, among them s. 231(3), giving the Minister of National Revenue power to investigate and audit taxpayers. Section 231 reads in part as follows:

**231.** (1) Any person thereunto authorized by the Minister, for any purpose related to the administration or enforcement of this Act, may, at all reasonable times, enter into any premises or place where any business is carried on or any property is kept or anything is done in connection with any business or any books or records are or should be kept, and

(a) audit or examine the books and records and any account, voucher, letter, telegram or other document which relates or may relate to the information that is or should be in the books or records or the amount of tax payable under this Act,

(b) examine property described by an inventory or any property, process or matter an examination of which may, in his opinion, assist him in determining the accuracy of an inventory or in ascertaining the information that is or should be in the books or records or the amount of any tax payable under this Act,

(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

(d) if, during the course of an audit or examination, it appears to him that there has been a violation of this Act or a regulation, seize and take away any of the documents, books, records, papers or things that may be required as evidence as to the violation of any provision of this Act or a regulation.

(2) The Minister shall,

*Income Tax Act* (1985), une étude rédigée pour la Commission de réforme du droit du Canada par Neil Brooks et Judy Fudge. Il serait cependant naïf de croire que nul ne cherche à tirer profit du régime d'auto-déclaration pour tenter d'éviter de payer sa pleine part du fardeau fiscal en violant les règles énoncées dans la Loi. C'est à cause de cette réalité que le Parlement a édicté plusieurs dispositions, dont le par. 231(3), qui accordent au ministre du Revenu national le pouvoir d'enquêter sur les contribuables et de faire la vérification de leurs impôts. L'article 231 est rédigé en partie ainsi:

**231.** (1) Toute personne qui y est autorisée par le Ministre, pour toute fin relative à l'application ou à l'exécution de la présente loi, peut, en tout temps raisonnable, pénétrer dans tous lieux ou endroits dans lesquels l'entreprise est exploitée ou des biens sont gardés, ou dans lesquels il se fait quelque chose se rapportant à des affaires quelconques, ou dans lesquels sont ou devraient être tenus des livres ou registres, et

a) vérifier ou examiner les livres et registres, et tout compte, pièce justificative, lettre, télégramme ou autre document qui se rapporte ou qui peut se rapporter aux renseignements qui se trouvent ou devraient se trouver dans les livres ou registres, ou le montant de l'impôt exigible en vertu de la présente loi,

b) examiner les biens décrits dans un inventaire ou tous biens, procédés ou matière dont l'examen peut, à son avis, lui aider à déterminer l'exactitude d'un inventaire ou à contrôler les renseignements qui se trouvent ou devraient se trouver dans les livres ou registres, ou le montant de tout impôt exigible en vertu de la présente loi,

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 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

d) si, au cours d'une vérification ou d'un examen, il lui semble qu'une infraction à la présente loi ou à un règlement a été commise, cette personne autorisée peut saisir et emporter tous documents, registres, livres, pièces ou choses qui peuvent être requis comme preuves de l'infraction à toute disposition de la présente loi ou d'un règlement.

(2) Le Ministre doit retourner les documents, livres, registres, pièces ou choses à la personne sur qui ils ont été saisis

(a) within 120 days from the date of seizure of any documents, books, records, papers or things pursuant to paragraph (1)(d), or

(b) if within that time an application is made under this subsection that is, after the expiration of that time, rejected, then forthwith upon the disposition of the application,

return the documents, books, records, papers or things to the person from whom they were seized unless a judge of a superior court or county court, on application made by or on behalf of the Minister, supported by evidence on oath establishing that the Minister has reasonable and probable grounds to believe that there has been a violation of this Act or a regulation and that the seized documents, books, records, papers or things are or may be required as evidence in relation thereto, orders that they be retained by the Minister until they are produced in any court proceedings, which order the judge is hereby empowered to give on *ex parte* application.

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

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

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

within such reasonable time as may be stipulated therein.

(4) Where the Minister has reasonable and probable grounds to believe that a violation of this Act or a regulation has been committed or is likely to be committed, he may, with the approval of a judge of a superior or county court, which approval the judge is hereby empowered to give on *ex parte* application, authorize in writing any officer of the Department of National Revenue, together with such members of the Royal Canadian Mounted Police or other peace officers as he calls on to assist him and such other persons as may be named therein, to enter and search, if necessary by force, any building, receptacle or place for documents, books, records, papers or things that may afford evidence as to the violation of any provision of this Act or a regulation and to seize and take away any such documents, books, records, papers or things and retain them until they are produced in any court proceedings.

a) dans les 120 jours de la date de la saisie de tous documents, registres, livres, pièces ou choses conformément à l'alinéa (1)d), ou

b) si pendant ce délai une demande est faite en vertu de ce paragraphe et est rejetée après l'expiration du délai, immédiatement après le rejet de la demande,

à moins qu'un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté, sur demande faite par ou pour le Ministre avec preuve fournie sous serment établissant que le Ministre a des motifs raisonnables pour croire qu'il y a eu infraction à la présente loi ou à un règlement et que les documents, registres, livres, pièces ou choses saisis sont ou peuvent être requis comme preuves à cet égard, n'ordonne qu'ils soient retenus par le Ministre jusqu'à leur production en cour, ordonnance que le juge peut rendre sur demande *ex parte*.

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

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

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

dans le délai raisonnable qui peut y être fixé.

(4) Lorsque le Ministre a des motifs raisonnables pour croire qu'une infraction à cette loi ou à un règlement a été commise ou sera probablement commise, il peut, avec l'agrément d'un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté, agrément que le juge est investi par ce paragraphe du pouvoir de donner sur la présentation d'une demande *ex parte*, autoriser par écrit tout fonctionnaire du ministère du Revenu national ainsi que tout membre de la Gendarmerie royale du Canada ou tout autre agent de la paix à l'assistance desquels il fait appel et toute autre personne qui peut y être nommée, à entrer et à chercher, usant de la force s'il le faut, dans tout bâtiment, contenant ou endroit en vue de découvrir les documents, livres, registres, pièces ou choses qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction de toute disposition de la présente loi ou d'un règlement et à saisir et à emporter ces documents, livres, registres, pièces ou choses et à les retenir jusqu'à ce qu'ils soient produits devant la cour.

(5) An application to a judge under subsection (4) shall be supported by evidence on oath establishing the facts upon which the application is based.

**238. . . .**

(2) Every person who has failed to comply with or contravened subsection 116(3), 127(3.1) or (3.2), 153(1), 227(5), 230.1(1) or 230.1(2), or section 230 or 231 is guilty of an offence and, in addition to any penalty otherwise provided, is liable on summary conviction to

- (a) a fine of not less than \$200 and not exceeding \$10,000, or
- (b) both the fine described in paragraph (a) and imprisonment for a term not exceeding 6 months.

This Court had occasion to consider s. 231(3) of the Act in *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue, supra*. It noted that the wording of the subsection was, on its face, extremely broad. The Court found, however, after reviewing its earlier decision in *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 729, that once the appropriate rules of statutory interpretation had been applied to the subsection, it was not to be construed so broadly. The Court found at p. 623 that:

- (a) the test of whether the Minister is acting for a purpose specified in the Act is an objective one and has to be decided on the proper interpretation of the subsection and its application to the circumstances disclosed;
- (b) the obtaining of information relevant to the tax liability of some specific person or persons whose liability to tax is under investigation is a purpose related to the administration or enforcement of the Act;
- (c) it is not necessary that the person from whom the information is sought be one whose liability to tax is under investigation;
- (d) the fact that the giving of the information may disclose private transactions involving persons who are not under investigation and may not be liable to tax does not invalidate the requirement.

(5) Une demande faite à un juge en vertu du paragraphe (4) sera appuyée d'une preuve fournie sous serment et établissant la véracité des faits sur lesquels est fondée la demande.

**238. . . .**

(2) Quiconque a omis d'observer ou a enfreint les dispositions des paragraphes 116(3), 127(3.1) ou (3.2), 153(1), 227(5), 230.1(1) ou 230.1(2) ou de l'article 230 ou 231, est coupable d'une infraction et, en plus de toute autre peine prévue par ailleurs, est passible sur déclaration sommaire de culpabilité,

- a) d'une amende d'au moins \$200 et d'au plus \$10,000, ou
- b) à la fois de l'amende prescrite par l'alinéa a) et d'un emprisonnement d'au plus 6 mois.

Notre Cour a eu l'occasion d'étudier le par. 231(3) de la Loi dans l'affaire *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national*, précitée. Elle a noté que le texte du paragraphe avait, à première vue, une portée extrêmement large. La Cour a cependant conclu, après avoir examiné un de ses arrêts antérieurs, *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 729, qu'une fois appliquées au paragraphe en cause les règles pertinentes d'interprétation des lois, ce paragraphe ne devait pas s'interpréter si largement. La Cour conclut ceci, à la p. 623:

- a) le critère applicable à la question de savoir si le Ministre agit dans un but prévu par la Loi est un critère objectif et cette question doit être tranchée en fonction d'une interprétation juste du paragraphe et en fonction de son application aux circonstances décrites;
- b) l'obtention de renseignements portant sur l'assujettissement à l'impôt d'une seule ou de plusieurs personnes déterminées dont l'assujettissement à l'impôt fait l'objet d'une enquête est une fin relative à l'application ou à l'exécution de la Loi;
- c) il n'est pas nécessaire que la personne à qui les renseignements sont demandés soit une personne dont l'assujettissement à l'impôt fait l'objet d'une enquête;
- d) le fait que des renseignements donnés puissent divulguer des opérations confidentielles qui mettent en cause des personnes qui ne font pas l'objet d'une enquête et qui peuvent ne pas être assujetties à l'impôt n'a pas pour effet d'invalider la demande.

Notwithstanding that s. 231(3) has been narrowed in scope as a result of the common law rules relating to statutory interpretation, the appellants submit that the provision cannot withstand *Charter* scrutiny. They submit that the demand for information or documents under s. 231(3), coupled with its enforcement mechanism in s. 238(2), violates s. 8 of the *Charter* and cannot be saved under s. 1.

Sections 8 and 1 of the *Charter* provide:

8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

The seminal case on the interpretation to be given to s. 8 of the *Charter* is this Court's decision in *Hunter v. Southam Inc.*, *supra*. In *Hunter* the Court found that s. 10 of the *Combines Investigation Act* violated s. 8. In coming to that conclusion the Court determined that one of the purposes underlying the s. 8 right was the protection of an individual's reasonable expectation of privacy.

In *Hunter* it was clear that a search was contemplated by the legislation and the Court therefore focussed its attention on the question whether the search was reasonable. In the present appeal we must answer the threshold question whether s. 231(3) authorizes a "seizure" within the meaning of s. 8 of the *Charter*. Section 231(3) has the effect of requiring the individual named in the demand to provide information pursuant to para. (a) or documents pursuant to para. (b). In *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425 (reasons delivered concurrently herewith), I concluded that a seizure was "the taking hold by a public authority of a thing belonging to a person against that person's will" (p. 493). *Thomson*, however, involved a seizure in a criminal or quasi-criminal

Bien que la portée du par. 231(3) ait été restreinte par l'application des règles de common law relatives à l'interprétation des lois, les appelantes n'en soutiennent pas moins que cette disposition est contraire à la *Charte*. Elles affirment que la demande de renseignements ou de documents prévue au par. 231(3), jointe au mécanisme d'exécution que l'on trouve au par. 238(2), viole l'art. 8 de la *Charte* et ne peut être sauvegardée en vertu de l'article premier.

Les articles 8 et premier de la *Charte* se lisent ainsi:

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

L'arrêt faisant autorité en ce qui concerne l'interprétation à donner à l'art. 8 de la *Charte* est celui de notre Cour *Hunter c. Southam Inc.*, précité. La Cour a statué dans cet arrêt que l'art. 10 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* violait l'art. 8. En arrivant à cette conclusion, la Cour a déterminé que l'art. 8 visait notamment à protéger l'attente raisonnable des particuliers à la protection de leur vie privée.

Dans l'affaire *Hunter*, une perquisition était clairement envisagée par le texte de loi et la Cour s'est par conséquent concentrée sur la question de savoir si cette perquisition était raisonnable. En l'espèce, nous devons répondre à la question préliminaire de savoir si le par. 231(3) autorise une «saisie» au sens de l'art. 8 de la *Charte*. Ce paragraphe a pour effet d'exiger de la personne à qui s'adresse la demande qu'elle fournisse des renseignements conformément à l'al. a) ou des documents conformément à l'al. b). Dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425 (rendu en même temps que le présent arrêt), j'ai conclu qu'une saisie est «l'appropriation par un pouvoir public d'un objet appartenant à une personne contre le gré de cette personne» (p. 493).

law context and I confined my remarks to that situation. Section 231(3) is not criminal or quasi-criminal legislation. The *Income Tax Act* is essentially a regulatory statute since it controls the manner in which income tax is calculated and collected. This Court pointed out in *R. v. Grimwood*, [1987] 2 S.C.R. 755, at p. 756, that “the purpose of ss. 231(3) and 238(2), when read together, is not to penalize criminal conduct but to enforce compliance with the Act”.

Since s. 231(3) is not legislation in relation to a criminal or quasi-criminal proceeding, the question arises whether a “seizure” within the meaning of s. 8 takes place when the state compels the production of documents in a regulatory context. To answer this question one must, I think, return to the general discussion of Dickson J. in *Hunter* on the purposes underlying the s. 8 right. One of those purposes, he found, is the protection of the individual’s reasonable expectation of privacy. He stated at pp. 159-60:

The guarantee of security from unreasonable search and seizure only protects a reasonable expectation. This limitation on the right guaranteed by s. 8, whether it is expressed negatively as freedom from “unreasonable” search and seizure, or positively as an entitlement to a “reasonable” expectation of privacy, indicates that an assessment must be made as to whether in a particular situation the public’s interest in being left alone by government must give way to the government’s interest in intruding on the individual’s privacy in order to advance its goals, notably those of law enforcement. [Emphasis in original.]

It is apparent from the above that Dickson J. considered that the underlying value to be protected by s. 8 of the *Charter* was the individual’s interest in privacy. However, it was his view that the s. 8 protection was confined to “a reasonable expectation” because of the fact that the words “search or seizure” were qualified by the word “unreasonable”: see also *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495. Undoubtedly there will be instances in

Cependant, dans l’affaire *Thomson*, la saisie avait eu lieu dans un contexte de droit criminel ou quasi criminel et j’ai limité mes remarques à cette situation. Le paragraphe 231(3) ne constitue pas du droit criminel ou quasi criminel. La *Loi de l’impôt sur le revenu* est essentiellement une mesure de réglementation puisqu’elle régit la façon dont l’impôt sur le revenu est calculé et perçu. Notre Cour a souligné dans l’arrêt *R. c. Grimwood*, [1987] 2 R.C.S. 755, à la p. 756, que «l’objet des par. 231(3) et 238(2), considérés simultanément, n’est pas de sanctionner une conduite criminelle mais d’imposer le respect de la Loi».

Puisque le par. 231(3) ne se rapporte pas à une procédure criminelle ou quasi criminelle, il faut se demander s’il y a «saisie» au sens de l’art. 8 lorsque l’État exige la production de documents dans un contexte de réglementation. Pour répondre à cette question il faut, me semble-t-il, se reporter à l’exposé général du juge Dickson dans l’arrêt *Hunter* sur les fins qui sous-tendent le droit garanti à l’art. 8. Il a conclu que l’une de ces fins était de garantir l’attente raisonnable des particuliers à la protection de leur vie privée. Voici ce qu’il affirme, aux pp. 159 et 160:

La garantie de protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives ne vise qu’une attente raisonnable. Cette limitation du droit garanti par l’art. 8, qu’elle soit exprimée sous la forme négative, c’est-à-dire comme une protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies «abusives», ou sous la forme positive comme le droit de s’attendre «raisonnablement» à la protection de la vie privée, indique qu’il faut apprécier si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s’immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d’assurer l’application de la loi. [Souligné dans l’original.]

Il ressort de ce qui précède que le juge Dickson considère que la valeur sous-jacente devant être protégée par l’art. 8 de la *Charte* est le droit des particuliers au respect de leur vie privée. Il estime cependant que la protection offerte par l’art. 8 ne vise qu’«une attente raisonnable» parce que l’expression «des fouilles, les perquisitions ou les saisies» est qualifiée par l’adjectif «abusives»: voir aussi l’arrêt *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495.