

Minister of National Revenue (Appellant)

v.

**Huron Steel Fabricators (London) Limited
(Respondent)**

and

Minister of National Revenue (Appellant)

v.

Herman Fratschko (Respondent)Court of Appeal, Thurlow J., Cameron and
Sweet D.J.—Toronto, May 30, 31 and June 29,
1973.*Evidence—Income tax—Privilege from disclosure—Certifi-
cate of Minister that public interest precludes production of
income tax returns of non-litigant—Income Tax Act, section
241—Federal Court Act, s. 41(1).*

The Minister of National Revenue assessed the Huron Steel Co. and Fratschko, its controlling shareholder, to income tax for certain years, alleging that certain agreements to which the Huron Steel Co., Fratschko and one, Pelon, were party were a sham, that money purporting to be paid thereunder by the Huron Steel Co. to Pelon Holdings Ltd. for consulting services was in fact a payment by Fratschko to one, Peckham, for the latter's shares in the Huron Steel Co., that Pelon Holdings Ltd. rendered no consulting services to the Huron Steel Co., and that Peckham was the beneficial owner of all the shares in Pelon Holdings Ltd. at all relevant times. The Huron Steel Co. and Fratschko appealed the assessments. On examination for discovery it was admitted for the Minister that his allegations were based on Pelon Holdings Ltd.'s income tax returns for the relevant years, but the Minister, relying on section 41(1) of the *Federal Court Act*, refused to produce those returns at plaintiffs' demand on the ground that completeness and accuracy of income tax information would be prejudiced if he was required to produce the income tax returns of non-litigants. The Court examined the income tax returns in question and found that they contained nothing which could adversely affect any public interest.

Held, affirming Heald J., production of the income tax returns should be ordered.

Per Thurlow J. and Sweet D.J. Section 241 of the *Income Tax Act* does not apply in terms to prevent production and there is no basis for refusing disclosure in some supposed public interest in protecting from disclosure returns of a whole class of taxpayer or of particular taxpayers. Moreover, section 41 of the *Federal Court Act* is a procedural provision and does not confer any new right based on grounds of public interest not heretofore recognized as being sufficient to justify privilege from production.

Le ministre du Revenu national (Appelant)

c.

**Huron Steel Fabricators (London) Limited
a (Intimée)**

et

Le ministre du Revenu national (Appelant)

b c.

Herman Fratschko (Intimé)Cour d'appel, le juge Thurlow, les juges sup-
pléants Cameron et Sweet—Toronto, les 30 et
c 31 mai et le 29 juin 1973.

*Preuve—Impôt sur le revenu—Exemption de l'obligation
de produire—Le Ministre certifie que pour des raisons d'inté-
rêt public il ne peut produire les déclarations d'impôt d'un
tiers—Loi de l'impôt sur le revenu, article 241—Loi sur la
d Cour fédérale, art. 41(1).*

Le ministre du Revenu national a établi les cotisations à l'impôt sur le revenu de la Huron Steel Co. et de Fratschko, son actionnaire majoritaire, pour certaines années, alléguant que certains accords intervenus entre la Huron Steel Co., e Fratschko et la Pelon étaient fictifs, que les sommes devant être versées en vertu de ces accords par la Huron Steel Co. à la Pelon Holdings Ltd. pour ses services d'expert-conseil représentaient en fait le paiement par Fratschko à un certain Peckham des actions de ce dernier dans la Huron Steel Co., que la Pelon Holdings Ltd. n'a rendu aucun service d'expert- f conseil à la Huron Steel Co. et que Peckham était le propriétaire réel de toutes les actions de la Pelon Holdings Ltd. à toutes les époques en cause. La Huron Steel Co. et Fratschko ont interjeté appel de ces cotisations. Lors de l'interrogatoire préalable, il fut admis que le Ministre fondait ses allégations sur les déclarations d'impôt sur le revenu de g la Pelon Holdings Ltd. pour les années en cause, mais le Ministre, s'appuyant sur l'article 41(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, a refusé de produire les déclarations réclamées par les demandeurs, au motif que le fait de l'obliger à produire les déclarations d'impôt sur le revenu de tiers étrangers au litige serait de nature à compromettre le caractère exhaustif h et la précision des renseignements que doit fournir le contribuable. La Cour a examiné les déclarations en cause et n'y a rien trouvé qui puisse porter atteinte à un intérêt public.

Arrêt: confirmant le jugement du juge Heald, les déclarations d'impôt sur le revenu doivent être produites.

i Le juge Thurlow et le juge suppléant Sweet: l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne s'applique pas dans ce cas et n'empêche pas la communication. Le refus de produire les déclarations, en raison d'un intérêt public en vertu duquel il faudrait exempter de divulgation les déclarations de toute une catégorie de contribuables ou de contribuables particuliers, est sans fondement. En outre, l'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale* est une disposition de procédure et ne confère aucun droit fondé sur des raisons d'intérêt public

Re Snider [1954] S.C.R. 479, discussed.

Per Cameron D.J. Production in this case should be ordered because of the special circumstances.

APPEAL from Heald J. [1972] F.C. 1007.

COUNSEL:

G. W. Ainslie, Q.C., and E. A. Bowie for appellant.

J. A. Giffen, Q.C., and G. L. Bladon for respondents.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.

Giffen, Pensa, Lewis, Bladon and Wilson, London, for respondents.

THURLOW J.—The issue in these appeals is whether the income tax returns of a defunct company, which I shall refer to as Pelon, for the years 1964, 1965 and 1966, upon which the income tax assessments of the respondents in question in these proceedings are admittedly based, are immune from production on discovery on the ground that the public interest in keeping them confidential outweighs the public interest in making them available to the respondents for use in establishing their rights.

The claim for immunity was put forward in an affidavit of the Deputy Minister of National Revenue for Taxation, paragraphs 4 to 7 of which read as follows:

4. I have carefully examined the returns of income filed by Pelon Holdings Limited for its 1964, 1965 and 1966 taxation years, and each return of income comprises the corporate income tax return prescribed by the Defendant together with a balance sheet and operating statement for Pelon Holdings Limited.

5. I am of opinion that the completeness and the accuracy of the information which a taxpayer is required by law to disclose in his return of income would be prejudiced if the Defendant was required on an examination for discovery or by way of production or inspection of documents to produce

qui n'ont pas été auparavant considérées suffisantes pour justifier une exemption de l'obligation de produire.

Arrêt discuté: *Re Snider* [1954] R.C.S. 479.

Le juge suppléant Cameron: dans l'affaire présente, la communication demandée doit être ordonnée en raison des circonstances particulières.

APPEL de la décision du juge Heald [1972] C.F. 1007.

b AVOCATS:

G. W. Ainslie, c.r., et E. A. Bowie pour l'appellant.

c *J. A. Giffen, c.r., et G. L. Bladon* pour les intimés.

PROCUREURS:

d *Le sous-procureur général du Canada* pour l'appellant.

Giffen, Pensa, Lewis, Bladon et Wilson, London, pour les intimés.

e LE JUGE THURLOW—Ces appels portent sur la question suivante: les déclarations d'impôt sur le revenu d'une compagnie dissoute, que j'appellerai la Pelon, pour les années 1964, 1965 et 1966, sur lesquelles il est admis que le Ministre s'est fondé pour établir les cotisations à l'impôt sur le revenu des intimés dans la présente instance, devraient-elles être exemptées de la divulgation au motif que l'intérêt public protégé par l'exemption de divulgation l'emporte sur l'intérêt public protégé par leur communication aux intimés pour qu'ils les utilisent pour établir leurs droits.

f La demande d'exemption a été présentée dans un affidavit du sous-ministre du Revenu national pour l'impôt, dont les paragraphes 4 à 7 se lisent ainsi:

[TRADUCTION] 4. J'ai examiné avec soin les déclarations d'impôt déposées par la Pelon Holdings Limited pour les années d'imposition 1964, 1965 et 1966; chacune de ces déclarations d'impôt comprend la déclaration d'impôt sur le revenu des corporations exigée par le défendeur, de même qu'un bilan et un état du compte d'exploitation de la Pelon Holdings Limited.

5. J'estime que le fait d'obliger le défendeur, soit lors d'un interrogatoire préalable soit lorsqu'une partie réclame la production ou le droit d'examen de certains documents, à produire ou à communiquer les déclarations de revenu de tiers étrangers au litige, ainsi que les états financiers justifi-

or disclose returns of income and attached financial statements of persons who were not parties to the litigation.

6. I am of opinion that the practice of the Defendant in refusing to make production on an examination for discovery of the returns of income filed by persons who are not parties to the litigation is essential to the proper administration of the *Income Tax Act* and for the protection of the revenue.

7. On the grounds of the public interest set forth in the previous two paragraphs, I am of opinion that the returns and attached financial statements of Pelon Holdings Limited filed with the Defendant for its 1964, 1965 and 1966 taxation years are documents which belong to a class and which contain information which should be withheld from production and discovery.

The learned trial judge after considering this affidavit and after examining the returns in question concluded that in the present case the public interest in the proper administration of justice far outweighed in importance any public interest that might be protected by upholding the claim for privilege for the whole class specified in the affidavit and he accordingly ordered production of the returns. On considering the affidavit in the light of the arguments put forward at the hearing of the appeal and after examining the returns, I too am of the opinion that production of the returns should be ordered.

It will be observed that the only public interest specified in the affidavit as likely to be prejudiced by production of returns of persons who are not parties to the litigation is that referred to in paragraph 5, that is to say, the public interest in the completeness and accuracy of the information which a taxpayer is required by law to disclose in his return. This, to my mind, amounts to nothing more than the putting forward by a somewhat different wording of an alleged public interest in keeping a whole class of documents from disclosure on grounds of the necessity to ensure candour and truthfulness by persons who file income tax returns. Such a reason at best has, in my opinion, very little weight or validity by itself and I think has even less when considered in the light of the legal obligation upon the person making the return to be accurate and truthful on pain of severe penalties both for untruthfulness and for omissions. Compare *Conway v. Rimmer* [1968] A.C.

catifs, serait de nature à compromettre le caractère exhaustif et la précision des renseignements que la loi oblige le contribuable à fournir dans sa déclaration de revenu.

6. J'estime que la pratique adoptée par le défendeur et consistant à refuser de produire lors d'un interrogatoire préalable les déclarations de revenu de tiers au litige est indispensable à une application correcte de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à la protection du fisc.

7. Pour les motifs d'intérêt public énoncés aux deux paragraphes précédents, j'estime que les déclarations de revenu et les états financiers justificatifs pour les années fiscales 1964, 1965 et 1966 remis au défendeur par la Pelon Holdings Limited sont des documents faisant partie d'une catégorie et contenant des renseignements qui devraient être exemptés de la production et de la divulgation.

Après avoir examiné cet affidavit et les déclarations d'impôt en question, le juge de première instance a conclu qu'en l'espèce, l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emportait de loin sur l'intérêt public que pourrait protéger une exemption de l'obligation de produire l'ensemble de cette catégorie de documents. Il a, en conséquence, ordonné la production des déclarations d'impôt. Après avoir examiné l'affidavit à la lumière des arguments avancés au cours de l'audience d'appel et les déclarations d'impôt, je partage son opinion selon laquelle ces déclarations devraient être produites.

Il convient de noter que le seul intérêt public précisé dans l'affidavit comme étant susceptible de subir un préjudice du fait de la divulgation des déclarations de tiers à un litige donné, est celui qui est mentionné au paragraphe 5, c'est-à-dire l'intérêt public dans le caractère exhaustif et la précision des renseignements que la loi oblige le contribuable à fournir dans sa déclaration de revenu. A mon sens, ceci revient à faire état, en des termes quelque peu différents, d'un prétendu intérêt public à exempter une catégorie de documents de la divulgation au motif qu'il est nécessaire de garantir la sincérité et l'honnêteté des personnes qui produisent des déclarations d'impôt sur le revenu. J'estime qu'un tel motif, avancé seul, me paraît bien faible et peu convaincant et je pense qu'il est encore moins valable si l'on tient compte du fait que le contribuable est tenu, de par la loi, de rédiger une déclaration exacte et sincère, les déclarations mensongères et les omissions étant sévèrement

910 and *Regina v. Lewes Justices* [1971] 2 All E.R. 1126.

On the basis of the alleged public interest, and, in my view, it is the only one put forward by the affidavit, there is no case for immunity of the returns in question from production in these proceedings based on what has in times past usually been referred to as Crown privilege. Such an immunity prevents the use of a document for any purpose in the proceedings, even by consent of the parties, and counsel for the appellant, who referred to it as Crown privilege in the classic sense, did not rely on it. Nor did he contend that section 241(2) of the *Income Tax Act* applied to the present proceedings. His position as I understood it, was based on section 41 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 c. 10 (2nd Supp.),¹ and was that section 241 of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63,² shows that the disclosures made by taxpayers in their income tax returns are confidential communications and that there is a public interest in maintaining their confidential character which, save in exceptional circumstances, is not outweighed by the public interest in the administration of justice, that the present cases are not exceptional and that the learned trial judge erred in concluding that the public interest in the administration of justice outweighed the public interest established by the affidavit in keeping the returns in question confidential. In particular he urged that the learned trial judge had not disclosed why in his view the public interest in disclosure outweighed the public interest specified in the affidavit and that he had failed to take into account (1) that full disclosure of the assumptions made by the Minister and of the material relied on by the Minister in making them had been given at the oral examination for discovery; (2) that the documents even if disclosed would not be admissible in evidence and so would be of no assistance as proof at the trial, and (3) that because the Minister has declined to produce the returns on discovery it will not be open to him under the rules to use them at the trial.

sanctionnées. Voir les arrêts *Conway c. Rimmer* [1968] A.C. 910 et *La Reine c. Lewes Justices* [1971] 2 All E.R. 1126.

a L'affirmation de l'existence d'un prétendu intérêt public, et j'estime que c'est l'unique motif dont fait état l'affidavit, ne permet pas d'exempter de la divulgation les déclarations en question en l'espèce en invoquant ce qu'on a
b souvent appelé dans le passé la prérogative de la Couronne. Cette immunité interdit toute utilisation d'un document dans une instance, même avec le consentement des parties, et l'avocat de l'appellant qui a mentionné cette prérogative de
c la Couronne prise au sens classique ne s'en est pas prévalu. Il n'a pas non plus soutenu que l'article 241(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* s'appliquait en l'espèce. Son argumentation repose, si je ne m'abuse, sur l'article 41 de la
d *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2^e Supp.),¹ et sur le fait que l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63,² indique que les renseignements dont les contribuables font état dans les déclarations d'impôt
e sur le revenu sont des renseignements confidentiels et qu'il est d'intérêt public de leur conserver ce caractère confidentiel. Sauf circonstances exceptionnelles, l'intérêt dans l'administration de la justice ne l'emporte pas
f sur cet intérêt; or les présentes affaires ne sont pas exceptionnelles et le juge de première instance a commis une erreur en arrivant à la conclusion que l'intérêt public dans la bonne
g administration de la justice l'emportait sur l'intérêt public à ne pas divulguer les déclarations d'impôt ainsi que l'établit l'affidavit. En particulier, il soutient que le juge de première instance n'a pas indiqué pourquoi, à son avis, l'intérêt public en faveur de la divulgation des documents l'emportait sur l'intérêt public mentionné
h dans l'affidavit et qu'il a omis de tenir compte du fait que (1) les conclusions du Ministre et les documents sur lesquels le Ministre s'appuyait pour les faire ont été révélées au cours de l'interrogatoire préalable; (2) que, même si l'on divulguait ces documents, ils ne seraient pas admissibles en preuve et ne pourraient donc servir d'élément de preuve au procès et (3) que,
i le Ministre ayant refusé de produire les déclarations, il ne lui sera pas possible de les utiliser au
j procès en vertu des règles de procédure.

In my view the alleged public interest in maintaining the confidential character of income tax returns is not the interest put forward in the affidavit and is not specified therein as the public interest to be weighed against the public interest in the proper administration of justice. I do not think, therefore, that it could be said that the learned trial judge erred in reaching his conclusion even if he in fact attributed no weight whatever to it. Nor am I persuaded that he failed to take into account any of the three considerations which I have outlined. Having examined the returns I do not think it can be said that the disclosure by the Minister of the material relied on in making the assessment was full save in the sense that the returns were identified as the source of his information on several points and I have no difficulty in conceiving of a number of ways in which the returns, whether admitted in evidence or not, may be of very considerable usefulness to the respondents at the trial in endeavouring to rebut any case put forward by the Minister, if for no other purpose. Moreover, in such a situation it is of no importance whatever that the Minister by declining to produce them would have disabled himself from using them at the trial.

Counsel for the respondents put forward three specific facts assumed by the Minister on the basis of the return in question which, in order to succeed at the trial, the respondents will have the onus of disproving, viz., (1) that at the material times the shares of Pelon were beneficially owned by one Peckham; (2) that at material times Pelon provided no services to the respondent Huron; and (3) that in 1966, 1967 and 1968 Pelon was an inactive company. The onus which the income tax law places on a taxpayer to demolish the assumed facts upon which the taxation rests is not so easily discharged in most cases as to permit counsel or anyone else lightly to assume or to accept that nothing is to be found in the documents upon which an assessment is based that will either aid the establishment of the taxpayer's case or help to destroy the Minister's assumptions and when, as here, the Minister's assumptions have admit-

J'estime que, dans l'affidavit, il ne s'agit pas du prétendu intérêt public visant à conserver le caractère confidentiel des déclarations d'impôt sur le revenu et l'on n'y précise pas que c'est cet intérêt public qu'on doit examiner en regard de l'intérêt public dans la bonne administration de la justice. Par conséquent, je ne pense pas qu'on puisse affirmer que le juge de première instance a commis une erreur en arrivant à ses conclusions, même si en fait il ne lui a accordé aucune importance. Je ne suis pas non plus convaincu qu'il a omis de tenir compte des trois éléments dont je viens de faire état. J'ai examiné les déclarations d'impôt et je ne pense pas qu'on puisse dire que le Ministre a complètement divulgué les documents sur lesquels il s'est fondé pour établir les cotisations si ce n'est dans la mesure où il a indiqué qu'eu égard à certains aspects de la question, les déclarations constituaient ses sources de renseignement. Il est facile de concevoir différentes manières dont les déclarations d'impôt, qu'elles soient admises en preuve ou non, pourraient être d'une grande utilité aux intimés dans ce procès, notamment dans leur tentative d'attaquer les arguments avancés par le Ministre. De plus, dans une telle situation, il n'importe absolument pas que le Ministre se soit mis dans l'impossibilité de les utiliser au procès à cause de son refus de les divulguer.

L'avocat des intimés a fait état de trois faits précis dont le Ministre a supposé l'existence en se fondant sur les déclarations en question et dont les intimés doivent prouver l'inexactitude pour obtenir gain de cause, savoir (1) à toutes les époques en cause, Peckham était le propriétaire réel de toutes les actions de la Pelon; (2) à toutes les époques en cause, la Pelon n'a jamais fourni de services à l'intimée Huron et (3) au cours des années 1966, 1967 et 1968 la Pelon était inactive. Le droit fiscal impose au contribuable la charge de réfuter les hypothèses sur lesquelles se fonde l'imposition et, vu la difficulté d'en rapporter la preuve dans la plupart des affaires, il n'est pas possible de supposer ou d'accepter à la légère qu'on ne trouvera rien dans les documents sur lesquels se fonde la cotisation qui pourrait fournir des arguments au contribuable ou l'aider à réfuter les hypothèses du Ministre. Dans la présente espèce, le Minis-

tedly been based on the returns in question it seems to me to be manifest both that the need of the respondents for production of these returns is made out, an impression which to my mind is reinforced by my examination of the returns, and that a very strong public interest in keeping them from production would be required to outweigh the public interest in the proper administration of justice which would be served by their production.

The Minister's submission that there is a strong public interest in withholding the returns appears to be based on the remark of Lord Reid in *Conway v. Rimmer* [1968] A.C. 910 at p. 946 when reviewing *In Re Joseph Hargreaves Ltd.* [1900] 1 Ch. 347 that "if the state insists on a man disclosing his private affairs for a particular purpose it requires a very strong case to justify that disclosure being used for other purposes," on that portion of the judgment of Lord Denning M.R. in *Alfred Crompton Amusement Machines Ltd. v. Commissioners of Customs and Excise* [1972] 2 W.L.R. 835 at p. 859 in which confidence as a ground of privilege from production is discussed and on the reasons of all three judges of the Court of Appeal in England in *Norwich Pharmacal Co. v. Commissioners of Customs and Excise* [1972] 3 All E.R. 813.

With respect to the comment of Lord Reid I should have thought that where, as here, the return has already been used by the Minister for a purpose other than that for which it was filed it does not seem to lie well with him to put forward the confidential nature of the same return as a bar to its disclosure to the party affected by the use he has made of it. But be that as it may, the confidential nature of income tax returns in this country has been considered by the Supreme Court in *Re Snider* [1954] S.C.R. 479 and though that case is distinguishable from the present, first, on the ground that the questions before the Court related to the production of income tax returns in criminal as opposed to civil proceedings and, second, on the

tre reconnaît que ses hypothèses sont fondées sur les déclarations en question et ceci me semble établir clairement à la fois l'intérêt qu'ont les intimés dans la divulgation de ces déclarations, opinion que confirme mon examen des déclarations, et qu'il faudrait un intérêt public très puissant dans le sens de l'exemption pour l'emporter sur l'intérêt public dans la bonne administration de la justice qui serait servie par leur divulgation.

La thèse du Ministre suivant laquelle il existe un intérêt public puissant en faveur du refus de communiquer les déclarations semble reposer sur la remarque de Lord Reid dans l'arrêt *Conway c. Rimmer* [1968] A.C. 910 à la p. 946 où il a déclaré au cours de son examen de l'arrêt *In Re Joseph Hargreaves Ltd.* [1900] 1 Ch. 347 [TRADUCTION] «si l'État ordonne à une personne de révéler ses affaires personnelles dans un certain but, il faut un argument très solide pour justifier que ces renseignements soient utilisés à d'autres fins» et sur le passage du jugement du maître des rôles, Lord Denning, dans l'arrêt *Alfred Crompton Amusement Machines Ltd. c. Commissioners of Customs and Excise* [1972] 2 W.L.R. 835 à la p. 859 où il examine le caractère confidentiel de certains documents comme pouvant justifier leur exemption de la production. La thèse du Ministre se fonde aussi sur les motifs des trois juges de la Cour d'appel d'Angleterre dans l'arrêt *Norwich Pharmacal Co. c. Commissioners of Customs and Excise* [1972] 3 All E.R. 813.

En ce qui concerne le commentaire de Lord Reid, il me semble que le Ministre ayant déjà utilisé dans la présente espèce la déclaration dans un but autre que celui pour lequel elle a été produite, il serait bien malvenu d'invoquer la nature confidentielle de cette déclaration pour s'opposer à sa communication à la partie affectée par l'usage qu'il en a fait. Quoi qu'il en soit, le caractère confidentiel des déclarations de l'impôt sur le revenu a été examiné par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Re Snider* [1954] R.C.S. 479 et bien que cette affaire ne s'applique pas directement ici, premièrement parce que les questions qu'avait à trancher la Cour portaient sur la production des déclarations d'impôt sur le revenu non dans une ins-

ground that there the questions also related solely to the income tax returns of the accused person, it appears to me that the comments of several members of the Court offer a guide to the importance to be attached to the alleged confidential character of such returns.

Rand J. speaking for himself and Rinfret C.J. said at page 483:

It is claimed that the circumstances give rise to such a privilege in the Crown and that the public interest emanates from an undertaking on its part, implied by the *Income Tax Act*, toward all income taxpayers that the contents of the returns of none of them will be revealed beyond the circle of officials concerned in administering the statute. Sec. 121 of that Act forbids the disclosure of and information obtained under it to any person "not legally entitled thereto". For the purposes of his argument, however, Mr. Varcoe puts that aside as being irrelevant to the proposition urged.

I am unable to agree with either of these contentions. I can find nothing in the statute indicating such an undertaking. The disclosure of a person's return of income for taxation purposes is no more a matter of confidence or secrecy than that, say, of his real property which for generations has been publicly disclosed in assessment rolls. It is in the same category as any other fact in his life and the production in court of its details obtained from his books or any other source is an everyday occurrence. The ban against departmental disclosure is merely a concession to the inbred tendency to keep one's private affairs to one's self. Now that, in this competitive society, is a natural and unobjectionable tendency but it has never before been elevated to such a plane of paramount concern. The most confidential and sensitive private matters are daily made the subject of revelation before judicial tribunals and it scarcely seems necessary to remark on the relative insignificance to any legal or social policy of such a fact as the income a man has been able to produce. I should say, therefore, that the only privilege furnished is that given by the statute and that it is a privilege for the benefit of the individual and not the Crown.

Kellock J. speaking for himself and Kerwin, Taschereau and Fauteux JJ. (as they then were) said at page 490:

Mr. Varcoe refused to take any such position in the case at bar but based the appeal upon the ground of an undertaking on the part of the Crown that tax returns will be kept confidential by the department. Neither in criminal nor in civil proceedings are documents which are merely "official" or "confidential" within the rule as to non-disclosure on the ground of public interest. In *Asiatic Petroleum Company v. Anglo-Persian Oil Company Limited* [1916] 1 K.B. 822,

tance civile mais criminelle et deuxièmement parce que les questions portaient uniquement sur les déclarations d'impôt sur le revenu de l'accusé, il me semble que les remarques de plusieurs juges de la Cour peuvent nous aider à déterminer l'importance qu'il faut attacher au prétendu caractère confidentiel de ces déclarations.

Le juge Rand, parlant en son nom et en celui du juge en chef Rinfret, déclarait à la page 483:

[TRADUCTION] On soutient que les circonstances entraînent une telle prérogative de la Couronne et qu'un intérêt public découle d'un engagement de sa part, implicite dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, envers tous les contribuables, d'après lequel la teneur de leur déclaration ne sera révélée à personne, si ce n'est aux fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. En vertu de l'article 121 de cette loi, il est interdit de révéler des renseignements obtenus au cours de son application à toute personne «qui n'y a pas légalement droit». Cependant, aux fins de sa thèse, M^e Varcoe considère que cet argument n'est pas pertinent à cette allégation.

Je ne peux accepter aucun de ces deux arguments. Rien dans la loi ne me paraît indiquer un tel engagement. La déclaration de son revenu faite par une personne pour les fins de l'impôt n'est pas plus confidentielle que, par exemple, l'état de ses biens immobiliers qui, depuis plusieurs générations, apparaît à la vue de tous dans les rôles d'impôt foncier. Le revenu d'une personne n'est qu'un des aspects de sa vie privée; on voit tous les jours produire devant les tribunaux des détails tirés de ses livres comptables ou de quelque autre source. L'interdiction de la divulgation de ces faits par un ministère n'est qu'une concession à une tendance innée à garder pour soi ses affaires personnelles. Dans cette société de compétition qu'est la nôtre, cette tendance est bien naturelle et compréhensible, mais c'est la première fois qu'on cherche à lui attribuer une importance primordiale. Chaque jour les tribunaux judiciaires se voient révéler les aspects les plus confidentiels et les plus délicats des affaires de particuliers; je ne vois guère la nécessité de rappeler ici le peu d'importance que peut présenter pour l'évolution du droit ou de la société une donnée telle que le revenu d'un individu. J'estime donc que la seule exemption que l'on puisse invoquer est celle que reconnaît la loi au bénéfice non pas de la Couronne mais des particuliers.

Le juge Kellock, parlant en son nom et en celui des juges Kerwin, Taschereau et Fauteux (tels étaient alors leurs titres), déclarait à la page 490:

[TRADUCTION] M^e Varcoe a refusé de soutenir un tel argument dans la présente espèce mais a fondé son appel sur le fait que la Couronne s'est engagée à ce que les déclarations d'impôt soient considérées confidentielles par le ministère. Qu'il s'agisse d'une affaire criminelle ou d'une affaire civile, aucun document n'est visé par la règle concernant l'exemption de divulgation au motif qu'il est d'intérêt public du seul fait qu'il a une nature «officielle» ou «confidentielle». Dans

Swinfen Eady, L.J., (with the subsequent approval of the Privy Council in *Robinson v. South Australia* [1931] A.C. 704 at 714, said p. 830 that the foundation of the rule

is that the information cannot be disclosed without injury to the public interests, and not that the documents are confidential or official, which alone is no reason for their non-production: *Smith v. East India Co.*, 1 Ph. 60; *Hennessy v. Wright*, 21 Q.B.D., 509.

In my view of the statute, there is no provision as to the confidential character of returns filed except that provided for by ss. 82(2), 93 and 121, with which I have already dealt.

It is also worthy of note that the answer given by the Court to the third question, which asked whether sections 81 and 121 of the *Income War Tax Act* and the *Income Tax Act* (which were the forerunners of section 241 of the present Act) affected the right of the Minister to object on the ground of prejudice to the public interest to the production of the documents mentioned in Question I, was not a simple negative but was:

The Minister has no right to object to the production of the documents.

The statutory provisions with respect to disclosure have undergone notable changes since the *Snider* case was decided but it appears to me to follow from the reasoning in that case that in this country there is no basis for a conclusion that the disclosures which the *Income Tax Act* requires the taxpayer to make are confidential and there is no immunity for them from production in legal proceedings except to the extent that Parliament has expressly spelled out such immunity in the statute. Here, as previously mentioned, it is conceded that the statute by its terms does not apply to prevent production and in my view there is no basis for a further immunity based on some supposed public interest in protecting from disclosure either the whole class claimed in the affidavit or particular returns, short of there being some feature applicable to a particular return, if such is conceivable, which might serve to render it immune from production on grounds which would support a claim for what was referred to as Crown privilege in the classic sense that is to say, the

l'arrêt *Asiatic Petroleum Company c. Anglo-Persian Oil Company Limited* [1916] 1 K.B. 822, le lord juge Swinfen Eady déclarait à la page 830 (avec l'approbation ultérieure du Conseil privé dans l'arrêt *Robinson c. South Australia* [1931] A.C. 704, à la page 714) que le fondement de cette

a règle

est que les renseignements ne peuvent être divulgués sans nuire aux intérêts du public et non pas que ces documents ont une nature confidentielle ou officielle, ce qui ne suffirait pas à les exempter de la divulgation: *Smith c. East India Co.*, 1 Ph. 60; *Hennessy c. Wright*, 21 Q.B.D., 509.

b

Il me semble que la loi ne contient aucune disposition concernant le caractère confidentiel des déclarations sauf les articles 82(2), 93 et 121, articles que j'ai déjà examinés.

c

Il y a lieu de souligner en outre que la Cour ne s'est pas contentée de donner une réponse négative à la troisième question, soit celle de savoir si les articles 81 et 121 de la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (qui étaient les prédécesseurs de l'article 241 de la présente loi) influent sur le droit du Ministre de s'opposer à la production des documents mentionnés dans la question I, au motif que cela serait préjudiciable à l'intérêt public, mais elle a déclaré:

d

e

[TRADUCTION] Le Ministre ne peut s'opposer à la production de ces documents.

f

Les dispositions législatives concernant la divulgation de documents ont subi des changements notables depuis l'arrêt *Snider* mais il me semble découler du raisonnement utilisé dans cette affaire que conclure que les déclarations d'un contribuable en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont une nature confidentielle n'est aucunement fondé et qu'elles ne sont pas exemptées de la production au cours d'une instance judiciaire sauf dans la mesure où le législateur l'a expressément prévu dans la loi. Comme nous l'avons déjà mentionné, les parties reconnaissent que les dispositions législatives n'empêchent pas la divulgation et j'estime que rien ne justifie une exemption basée sur un prétendu intérêt public qu'il y aurait à protéger de la divulgation toute la catégorie mentionnée dans l'affidavit ou certaines déclarations d'impôt, sauf évidemment si une déclaration donnée avait un aspect spécial, si l'on peut concevoir un tel cas, qui pourrait l'exempter de la production pour des raisons qui permettraient d'invoquer la prérogative de la Couronne, au sens classique

g

h

i

j

exceptional case reserved by the answer of the Supreme Court to Question I in the *Snider* case.

There must, moreover, be reason at least to doubt that section 41 of the *Federal Court Act* can be relied on as establishing any new right or basis for a claim to immunity. The section, as I read it, gives statutory sanction to the authority of the Court to examine a document for which immunity is claimed on grounds heretofore known to the law as grounds for claiming Crown privilege and to weigh the public interest asserted in favour of immunity against that in the proper administration of justice. It is thus a procedural provision and I do not read it as conferring any new right based on grounds of public interest not heretofore recognized as being sufficient to justify privilege from production.

I would dismiss the appeals with costs.

* * *

SWEET D.J. concurred.

* * *

CAMERON D.J.—I agree with the conclusions arrived at by the other members of the Court, and would also dismiss the appeals with costs. I do so with some reluctance in view of the provisions of section 241 of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63 referred to in the judgment of The Honourable Mr. Justice Thurlow.

I concur because of the special facts in this case, namely:

1. That the appellant has based the assessments made upon the respondents upon information contained in the Pelon Company's tax returns for the years 1964, 1965 and 1966, but now opposes the production of these returns although they might be of considerable assistance to the respondents in any effort they might make to establish that the assumptions leading to the assessments lacked validity, and

de ces termes, c'est-à-dire le cas exceptionnel réservé par la réponse de la Cour suprême à la question I dans l'affaire *Snider*.

a Il existe en outre au moins une autre raison de mettre en doute que l'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale* crée un droit nouveau ou un fondement nouveau pour une demande d'exemption. Cet article me semble consacrer dans la loi b l'autorité de la Cour d'examiner un document au sujet duquel on demande une exemption pour des motifs connus jusqu'ici en droit comme étant les motifs de demande de prérogative de la Couronne et de déterminer si l'intérêt public qui c justifie l'exemption l'emporte sur l'intérêt public dans la bonne administration de la justice. Il s'agit donc d'une disposition procédurale et non pas d'une disposition qui confère des droits nouveaux fondés sur des motifs d'intérêt public d qui n'auraient pas été retenus jusqu'ici comme suffisant à justifier l'exemption de la production.

Les appels sont rejetés avec dépens.

e

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT SWEET a souscrit à l'avis.

f

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT CAMERON—Je partage les conclusions auxquelles sont arrivées les autres membres de la Cour et je rejette aussi les appels avec dépens. J'en arrive à cette conclusion non sans quelques hésitations vu l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63 que mentionne dans son jugement M. le juge Thurlow.

g Je souscris à ces conclusions vu les circonstances particulières de l'affaire, savoir:

1. L'appelant a fondé les cotisations des intimés sur des renseignements figurant dans les déclarations d'impôt de la compagnie Pelon pour les années 1964, 1965 et 1966, mais s'oppose maintenant à la communication de ces déclarations alors qu'elles peuvent être d'une importance capitale pour les intimés dans leur tentative de démontrer que les hypothèses sur lesquelles se fondent les cotisations sont inexactes et

2. That the Pelon Company is now defunct.

I would add also, that in my view, any question as to the relevancy and admissibility of these documents at trial is a matter to be decided by the Judge presiding thereat.

¹ 41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2), when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restrictions or conditions as it deems appropriate, if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

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

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

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

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

(a) to give evidence relating to any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, or

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

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

(4) An official or authorized person may,

(a) in the course of his duties in connection with the administration or enforcement of this Act,

(i) communicate or allow to be communicated to an official or authorized person information obtained by or

2. La compagnie Pelon est maintenant dissoute.

J'ajouterais aussi que j'estime que toute question concernant la pertinence et l'admissibilité de ces documents lors du procès est une question que doit résoudre le juge qui siégera.

¹ 41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.

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

a) sciemment communiquer ni sciemment permettre que soit communiqué à quiconque un renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ni

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

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

a) de témoigner relativement à quelque renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ni

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

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

(4) Un fonctionnaire ou une personne autorisée peut,

a) dans l'exercice de ses fonctions relatives à l'application ou à l'exécution de la présente loi,

(i) communiquer ou permettre que soit communiqué à un fonctionnaire ou à une personne autorisée un rensei-

on behalf of the Minister for the purposes of this Act, and

(ii) allow an official or authorized person to inspect or to have access to any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act;

(b) under prescribed conditions, communicate or allow to be communicated information obtained under this Act, or allow inspection of or access to any written statement furnished under this Act to the government of any province in respect of which information and written statements obtained by the government of the province, for the purpose of a law of the province that imposes a tax similar to the tax imposed under this Act, is communicated or furnished on a reciprocal basis to the Minister; or

(c) communicate or allow to be communicated information obtained under this Act, or allow inspection of or access to any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, to or by any person otherwise legally entitled thereto.

(5) Notwithstanding anything in this section, the Minister may permit a copy of any book, record, writing, return or other document obtained by him or on his behalf for the purposes of this Act to be given to the person from whom such book, record, writing, return or other document was obtained or the legal representative of such person, or to the agent of such person or of such legal representative authorized in writing in that behalf.

(6) An order or direction made in the course of or in connection with any legal proceedings requiring an official or authorized person to give evidence relating to any information or produce any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, may, by notice served upon all interested parties, be appealed forthwith by the Minister or by the person against whom the order or direction is made to

(a) the court of appeal of the province in which the order or direction is made, in the case of an order or direction made by a court or other tribunal established by or pursuant to the laws of the province, whether or not such court or tribunal is exercising a jurisdiction conferred by the laws of Canada; or

(b) the Federal Court of Appeal, in the case of an order or direction made by a court or other tribunal established by or pursuant to the laws of Canada.

(7) The court to which an appeal is taken pursuant to subsection (6) may allow the appeal and quash the order or direction appealed from or dismiss the appeal, and the rules of practice and procedure from time to time governing appeals to the courts shall apply, *mutatis mutandis*, to an appeal instituted pursuant to subsection (6).

nement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, et

(ii) permettre à un fonctionnaire ou à une personne autorisée d'examiner tout livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, et d'y avoir accès;

a) b) aux conditions prescrites, communiquer ou permettre que soit communiqué un renseignement obtenu en vertu de la présente loi, ou permettre d'examiner tout état écrit fourni selon la présente loi, ou d'y avoir accès, au gouvernement d'une province à l'égard duquel des renseignements et des états écrits qu'a obtenus le gouvernement de la province, aux fins d'une loi de la province qui établit un impôt semblable à celui que décrète la présente loi, sont communiqués ou fournis au Ministre selon une formule d'échange réciproque; ou

c) communiquer ou permettre que soit communiqué, à toute personne qui y a par ailleurs légalement droit, un renseignement obtenu en vertu de la présente loi, ou permettre l'examen, par toute semblable personne, de quelque livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ou permettre à toute semblable personne d'y avoir accès.

(5) Nonobstant toute disposition du présent article, le Ministre peut autoriser la remise d'une copie de tout livre, registre, écrit, déclaration ou autre document obtenu par lui ou en son nom aux fins de la présente loi, à la personne de qui un tel livre, registre, écrit, déclaration ou autre document a été obtenu ou aux représentants légaux de cette personne, ou au mandataire de cette personne ou à tels représentants légaux autorisés par écrit à cet égard.

(6) Une ordonnance rendue ou une directive donnée dans le cours ou à l'occasion de toutes procédures judiciaires requérant qu'un fonctionnaire ou toute personne autorisée rende témoignage sur tout renseignement ou produise des livres, registres, écrits, déclarations ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, peut, par avis notifié à toutes les parties intéressées, faire l'objet d'un appel immédiatement, par le Ministre ou par la personne contre laquelle l'ordonnance est rendue ou la directive est donnée auprès

a) de la cour d'appel de la province dans laquelle l'ordonnance est rendue ou la directive est donnée, dans le cas d'une ordonnance rendue ou d'une directive donnée par une cour ou un autre tribunal établi en vertu ou en conformité des lois de la province, que cette cour ou ce tribunal exerce ou non une compétence conférée par les lois du Canada; ou

b) de la Cour d'appel fédérale, dans le cas d'une ordonnance rendue ou d'une directive donnée par une cour ou un autre tribunal établi en vertu ou en conformité des lois du Canada.

(7) La cour à laquelle est interjeté appel en conformité du paragraphe (6) peut permettre l'appel et annuler l'ordonnance ou la directive dont est appel ou rejeter l'appel, et les règles de pratique et la procédure régissant à l'occasion les appels à la cour s'appliquent *mutatis mutandis* à un appel interjeté en conformité du paragraphe (6).

(8) An appeal instituted pursuant to subsection (6) shall stay the operation of the order or direction appealed from until judgment is pronounced.

(9) Every one who, being an official or authorized person, contravenes subsection (1) is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding \$1,000 or to imprisonment for a term not exceeding 2 months, or to both such fine and imprisonment.

(10) In this section,

(a) "official" means any person employed in or occupying a position of responsibility in the service of Her Majesty, or any person formerly so employed or formerly occupying a position therein;

(b) "authorized person" means any person engaged or employed, or formerly engaged or employed, by or on behalf of Her Majesty to assist in carrying out the purposes and provisions of this Act; and

(c) "court of appeal" has the meaning assigned by paragraphs (a) to (j) of the definition "court of appeal" in section 2 of the *Criminal Code*.

(8) Un appel interjeté en conformité du paragraphe (6) diffère l'application de l'ordonnance ou de la directive dont est appel jusqu'au prononcé du jugement.

(9) Quiconque, étant un fonctionnaire ou une personne autorisée, contrevient aux dispositions du paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible sur déclaration sommaire de culpabilité d'une amende d'au plus \$1,000 ou d'un emprisonnement d'au plus 2 mois, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement.

(10) Dans le présent article,

a «fonctionnaire» signifie toute personne employée à une fonction de responsabilité ou occupant un tel poste au service de Sa Majesté, ou toute personne précédemment ainsi employée ou ayant précédemment occupé un tel poste;

b «personne autorisée» signifie toute personne engagée ou employée, ou précédemment engagée ou employée, par Sa Majesté ou en son nom pour aider à la réalisation des objets de la présente loi et à l'application de ses dispositions; et

c «cour d'appel» a le sens qu'attribuent à cette expression les alinéas a) à j) de l'article 2 du *Code criminel*.