

	T-2022-93		T-2022-93
<b>Angelo Del Zotto (Plaintiff)</b>		<b>Angelo Del Zotto (demandeur)</b>	
v.		c.	
<b>Her Majesty the Queen in Right of Canada, John Edward Thompson and D. Reilly Watson (Defendants)</b>	T-992-93	<b>Sa Majesté la Reine du chef du Canada, John Edward Thompson et D. Reilly Watson (défendeurs)</b>	T-992-93
<b>Herbert B. Noble (Applicant)</b>		<b>Herbert B. Noble (requérant)</b>	
v.		c.	
<b>Minister of National Revenue, John Edward Thompson and D. Reilly Watson (Respondents)</b>		<b>Ministre du Revenu national, John Edward Thompson et D. Reilly Watson (intimés)</b>	
<i>INDEXED AS: DEL ZOTTO v. M.N.R. (T.D.)</i>		<i>RÉPERTORIÉ: DEL ZOTTO c. M.R.N. (1<sup>re</sup> INST.)</i>	
Trial Division, McKeown J.—Toronto, June 14; Ottawa, August 3, 1995.		Section de première instance, juge McKeown—Toronto, 14 juin; Ottawa, 3 août 1995.	
<i>Income tax — Practice — Application to lift stay of order appointing hearing officer under Income Tax Act, s. 231.4, and to vacate order restraining inquiry pending determination of action for declaration s. 231.4 unconstitutional — In British Columbia Securities Commission v. Branch, S.C.C. holding exemption from compulsion to testify where purpose of inquiry criminal investigation rather than legitimate public purpose — Plaintiff relying on Tax Operations Manual, providing inquiry may be conducted to determine what witnesses, whose evidence material to anticipated prosecution, will say in Court, for allegation purpose of inquiry to obtain evidence for criminal proceedings against him — Insufficient evidence to establish purpose of inquiry — Manual, Branch case not material change of circumstances justifying lifting stay.</i>		<i>Impôt sur le revenu — Pratique — Demande de levée de la suspension de l'ordonnance nommant un président d'enquête en vertu de l'art. 231.4 de la Loi de l'impôt sur le revenu et d'annulation de l'ordonnance interdisant la tenue de l'enquête tant qu'un jugement définitif ne sera pas rendu dans l'action visant à obtenir un jugement déclarant l'art. 231.4 inconstitutionnel — Dans l'arrêt British Columbia Securities Commission c. Branch, la C.S.C. a statué qu'il y a lieu de soustraire l'intéressé à l'obligation de témoigner si l'objet de l'investigation est la tenue d'une enquête criminelle plutôt que la poursuite d'un objet public légitime — Le demandeur invoque le Manuel des opérations de l'impôt, qui prévoit qu'une enquête peut être menée pour découvrir ce que les témoins dont le témoignage est essentiel à la cause du Ministère dans d'éventuelles poursuites diront en cour, pour prétendre que le but de l'enquête est de recueillir des éléments de preuve en vue d'intenter des poursuites au criminel contre lui — La preuve n'est pas suffisante pour déterminer quel est l'objet de l'enquête — Le Manuel et l'arrêt Branch ne constituent pas un changement de situation important qui justifierait la levée de la suspension.</i>	
This was an application by the Crown to (1) lift a stay of an order appointing a hearing officer for an inquiry into the financial affairs of Mr. Del Zotto, and (2) vacate an order restraining the conduct of the inquiry until after the final determination of Del Zotto's action for a declaration that <i>Income Tax Act</i> , section 231.4 was unconstitutional. Subsequent to the appointment of the hearing officer, a subpoena was issued and served on Noble to compel him to testify and to produce documents at the inquiry. He applied to quash the subpoena on the grounds that section 231.4, and the attempt to compel him to testify, were unconstitutional. The same constitutional issues were raised in the plaintiff's action. No charges have been laid.		Il s'agit d'une demande présentée par la Couronne en vue d'obtenir (1) la levée de la suspension de l'ordonnance nommant un président d'enquête chargé de faire enquête sur les affaires financières de M. Del Zotto; (2) l'annulation de l'ordonnance interdisant la tenue de l'enquête tant qu'un jugement définitif ne sera pas rendu en ce qui concerne l'action intentée par M. Del Zotto en vue d'obtenir un jugement déclarant inconstitutionnel l'article 231.4 de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> . À la suite de la nomination du président d'enquête, un <i>subpoena</i> a été délivré et signifié à M. Noble pour le forcer à témoigner et à produire des documents à l'enquête. M. Noble a présenté une demande visant à obtenir l'annulation du <i>subpoena</i> au motif que l'article 231.4 et les tentatives faites pour le contraindre à témoigner étaient inconstitutionnels. Les	

Del Zotto and Noble relied on letters from counsel for the Minister to their lawyer, the Tax Operations Manual, and on the fact that the investigation was being conducted by the Special Investigations Section, a unit used to investigate persons suspected of criminal violations of the *Income Tax Act*, for their allegation that the inquiry was merely a criminal investigation designed to secure evidence to that end. The Tax Operations Manual provides that an inquiry may be conducted to determine what witnesses, whose evidence is material to an anticipated prosecution, will say in Court and to draw out facts not otherwise obtainable from witnesses friendly to the tax evader. The defendants/respondents submitted that the purpose of the inquiry had already been dealt with when the Federal Court of Appeal in the same matter found that the inquiry was purely an administrative matter.

Subsequent to the impugned orders and the Court of Appeal's decision, the Supreme Court of Canada held, in *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3, that, in deciding whether an exemption from the compulsion to testify should be granted, the Court has to determine whether the predominant purpose in seeking the evidence is to obtain incriminating evidence against the person compelled to testify, or if there is some legitimate public purpose.

The issues were: (1) what is the real purpose of the inquiry; (2) what is the test for lifting the stay in both proceedings; and (3) whether, having regard to the *Branch* decision, the stay and restraint orders were still justified.

*Held*, the application should be dismissed.

(1) The purpose of the inquiry remained in question. The Court was not in a position to find that the Tax Operations Manual showed that the purpose of the inquiry was a criminal investigation given the minimal evidence before it and the fact that the parties had not even started oral discoveries. In order to rule on constitutional issues a court must have a full factual record before it.

(2) The test with respect to lifting the stay was whether there had been a material change in the circumstances. (3) The Court was not satisfied that there had been a material change of circumstances in light of the Tax Operations Manual. The Supreme Court of Canada has consistently held that the *Income Tax Act* is essentially a regulatory statute, but in none of the cases referred to did the Court have the Tax Operations Manual before it. There was no evidence as to the extent to which the Manual governs inquiries. If it is the governing document, that a court has validated a statute on the basis that it is primarily a regulatory statute does not entitle the Department to bypass any regulatory aspect of it and concentrate solely on bringing

mêmes questions constitutionnelles ont été soulevées dans l'action intentée par le demandeur. Aucune accusation n'a été portée.

Pour affirmer que les investigations n'étaient qu'une enquête criminelle destinée à recueillir des éléments de preuve dans le but de les incriminer, MM. Del Zotto et Noble invoquent les lettres adressées par l'avocat du ministre à leur avocat, le Manuel des opérations de l'impôt et le fait que l'investigation a été menée par la Section des enquêtes spéciales, une section qui a pour mission de faire enquête sur les personnes soupçonnées d'infractions criminelles à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le Manuel des opérations de l'impôt prévoit qu'une enquête peut être tenue pour découvrir ce que les témoins dont le témoignage est essentiel à la cause du Ministère dans d'éventuelles poursuites diront en cour et pour découvrir des faits qu'on ne peut autrement obtenir des témoins sympathiques au fraudeur fiscal. Les défendeurs/intimés soutiennent que la question de l'objet de l'enquête a déjà été examinée lorsque, dans la même affaire, la Cour d'appel fédérale a conclu que l'enquête avait un caractère purement administratif.

Après le prononcé des ordonnances contestées et de l'arrêt de la Cour d'appel, la Cour suprême du Canada a statué, dans l'arrêt *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3, que, pour décider s'il y a lieu de soustraire l'intéressé à l'obligation de témoigner, le tribunal doit déterminer si l'objet principal qui est visé en essayant de recueillir des témoignages est d'obtenir des éléments de preuve incriminants contre la personne qui est forcée de témoigner, ou plutôt s'il s'agit d'un objet public légitime.

Les questions en litige sont les suivantes: (1) Quel était le véritable objet de l'enquête? (2) Quel est le critère applicable à la levée de la suspension dans les deux instances? (3) L'ordonnance de suspension et l'ordonnance de ne pas faire sont-elles toujours justifiées, compte tenu de l'arrêt *Branch*?

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

(1) La question de l'objet de l'enquête se pose toujours. La Cour n'est pas dans une position qui lui permette de conclure que le Manuel des opérations de l'impôt démontre que l'objet de l'enquête est la tenue d'une enquête criminelle, compte tenu du peu d'éléments de preuve qui lui a été soumis et du fait que les parties n'ont même pas commencé leurs interrogatoires préalables. Pour pouvoir trancher des questions constitutionnelles, le tribunal doit avoir en main un dossier factuel complet.

(2) Le critère applicable en ce qui concerne la levée d'une suspension est celui de savoir s'il s'est produit un changement de situation important. (3) La Cour n'est pas convaincue qu'il s'est produit un changement de situation important compte tenu du Manuel des opérations de l'impôt. La Cour suprême du Canada a constamment déclaré que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est essentiellement une mesure de réglementation, mais dans les affaires citées, la Cour suprême du Canada n'avait pas en main le Manuel des opérations de l'impôt. Rien ne permet de savoir dans quelle mesure le Manuel régit les enquêtes. Si c'est le document qui les régit, le fait qu'un tribunal a déclaré qu'une loi était valide au motif qu'il s'agit essentiellement

penal actions without the need to have any economic input. The Court was unable to determine because of the existence of the Tax Operations Manual whether there was any other intention than to pursue the tax evader.

*Income Tax Act*, section 231.4 would be in compliance with the Charter if there was no question as to the effect of the Tax Operations Manual in implementing it. In trying the plaintiff's action, the Court will have before it a full record upon which to make this decision. The decision in *Branch* did not constitute a sufficient material change of circumstances to justify lifting the stay.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 8.

*Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19), s. 79 (as am. *idem*, s. 45).

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.2 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 50(3).

*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663.

*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 128, 231.3, 231.4.

*Securities Act*, S.B.C. 1985, c. 83, s. 128(1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Union Carbide Corporation et al. v. W.R. Grace & Co. et al.* (1983), 77 C.P.R. (2d) 274 (F.C.T.D.); *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357; [1989] 6 W.W.R. 351; (1989), 61 Man. R. (2d) 270; *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3.

##### DISTINGUISHED:

*Del Zotto (A.) v. Canada*, [1993] 2 C.T.C. 342 (F.C.T.D.); (1993), 93 DTC 5455 (F.C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused [1994] 1 S.C.R. vi; *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12.

##### CONSIDERED:

*Canadian Tire Corp. Ltd. v. Pit Row Services Ltd.* (1987), 19 C.P.R. (3d) 230; 13 F.T.R. 145 (F.C.T.D.); *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; (1990), 76 C.R. (3d) 283; 106 N.R. 385; *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451; (1995), 121 D.L.R. (4th) 589; 177 N.R. 81; 78 O.A.C. 161; *Samson v. Canada*, [1995] 3 F.C. 306 (C.A.).

d'une mesure de réglementation ne donne pas au Ministère le droit de ne tenir aucun compte d'un de ses aspects réglementaires et de se concentrer uniquement sur l'introduction d'actions pénales sans avoir à poursuivre un objectif économique. La Cour se dit incapable de déterminer, en raison de l'existence du Manuel des opérations de l'impôt, si l'on avait un autre objectif que celui de poursuivre le fraudeur fiscal.

L'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* serait conforme à la Charte si les incidences du Manuel des opérations de l'impôt sur l'application de l'article 231.4 ne soulevaient pas de questions. Lorsqu'elle instruit l'action du demandeur, la Cour aura en main un dossier complet qui lui permettra de rendre cette décision. L'arrêt *Branch* ne constitue pas un changement de situation suffisamment important pour justifier la levée de la suspension.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 8.

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 128, 231.3, 231.4.

*Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 19, art. 19), art. 79 (mod., *idem*, art. 45).

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.2 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 50(3).

*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663.

*Securities Act*, S.B.C. 1985, ch. 83, art. 128(1).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Union Carbide Corporation et autre c. W.R. Grace & Co. et autre* (1983), 77 C.P.R. (2d) 274 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357; [1989] 6 W.W.R. 351; (1989), 61 Man. R. (2d) 270; *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3.

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Del Zotto (A.) c. Canada*, [1993] 2 C.T.C. 342 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); (1993), 93 DTC 5455 (C.A.F.), autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée à [1994] 1 R.C.S. vi; *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Canadian Tire Corp. Ltd. c. Pit Row Services Ltd.* (1987), 19 C.P.R. (3d) 230; 13 F.T.R. 145 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; (1990), 76 C.R. (3d) 283; 106 N.R. 385; *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451; (1995), 121 D.L.R. (4th) 589; 177 N.R. 81; 78 O.A.C. 161; *Samson c. Canada*, [1995] 3 C.F. 306 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Del Zotto v. Minister of National Revenue et al.* (1995), 90 F.T.R. 200 (F.C.T.D.); *Noble v. Minister of National Revenue et al.* (1995), 90 F.T.R. 203 (F.C.T.D.).

APPLICATION to lift a stay of an order appointing a hearing officer for an inquiry into the financial affairs of Mr. Del Zotto, and to vacate an order restraining the conduct of the inquiry pending the final determination of an action for a declaration that *Income Tax Act*, section 231.4 was unconstitutional ((1993), 71 F.T.R. 1 (F.C.T.D.)). Application dismissed.

## COUNSEL:

*Edward Greenspan, Q.C.* and *David Stratas* for applicant Angelo Del Zotto.

*Alan D. Gold* and *David W. Stratas* for applicant Herbert B. Noble.

*Ivan S. Bloom, Q.C.*, *John Vaissi-Nagy* and *Gordon S. Campbell* for respondents Minister of National Revenue and John E. Thompson.

*Graham Pinos, Q.C.* for defendant D. Reilly Watson.

## SOLICITORS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto, and *Greenspan, Rosenberg & Buhr*, Toronto, for applicant Angelo Del Zotto.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto, and *Gold & Fuerst* for applicant Herbert B. Noble.

*Deputy Attorney General of Canada*, for respondents Minister of National Revenue and John E. Thompson.

*Graham Pinos, Q.C.*, Toronto, for defendant D. Reilly Watson.

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

McKEOWN J.: The defendants/respondents, Her Majesty the Queen in right of Canada, the Minister of National Revenue and John Edward Thompson, seek orders lifting a stay that was granted by me on November 26, 1993 [(1993), 71 F.T.R. 1 (F.C.T.D.)], and vacating the orders of restraint. The issue in this case is whether the stays and orders of restraint are still

## DÉCISIONS CITÉES:

*Del Zotto c. Ministre du Revenu national et autres* (1995), 90 F.T.R. 200 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Noble c. Ministre du Revenu national et autres* (1995), 90 F.T.R. 203 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

DEMANDE de levée de la suspension d'une ordonnance nommant un président d'enquête chargé de faire enquête sur les affaires financières de M. Del Zotto et d'annulation de l'ordonnance interdisant la tenue de l'enquête tant qu'un jugement définitif ne sera pas rendu en ce qui concerne l'action intentée par M. Del Zotto en vue d'obtenir un jugement déclarant inconstitutionnel l'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ((1993), 71 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)). La demande est rejetée.

## AVOCATS:

*Edward Greenspan, c.r.* et *David Stratas* pour le requérant, Angelo Del Zotto.

*Alan D. Gold* et *David W. Stratas* pour le requérant Herbert B. Noble.

*Ivan S. Bloom, c.r.*, *John Vaissi-Nagy* et *Gordon S. Campbell* pour les intimés, le ministre du Revenu national et John E. Thompson.

*Graham Pinos, c.r.* pour le défendeur D. Reilly Watson.

## PROCUREURS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto et *Greenspan, Rosenberg & Buhr*, Toronto, pour le requérant Angelo Del Zotto.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto et *Gold & Fuerst* pour le requérant Herbert B. Noble.

*Le sous-procureur général du Canada*, pour les intimés, le ministre du Revenu national et John E. Thompson.

*Graham Pinos, c.r.*, Toronto, pour le défendeur D. Reilly Watson.

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

LE JUGE McKEOWN: Les défendeurs/intimés, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, le ministre du Revenu national et John Edward Thompson, sollicitent des ordonnances levant la suspension que j'ai accordée le 26 novembre 1993 [(1993), 71 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)] et annulant les ordonnances de ne pas faire. La question en litige dans la présente affaire est

justified in law having regard to the judgment rendered on April 13, 1995, by the Supreme Court of Canada in *British Columbia Securities Commission v. Branch* [[1995] 2 S.C.R. 3]. In order to decide the issue I must determine what the test is with respect to lifting the stay in both proceedings. There is no issue as to my jurisdiction to lift the stay; subsection 50(3) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended, provides jurisdiction for the lifting of a stay in the discretion of the Court. This can therefore be done in both the Del Zotto and Noble proceedings. In the case of Noble, there is an alternative jurisdictional basis under section 18.2 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act* which provides some powers to the Court to vacate the orders of restraint.

#### FACTS

The three defendants/respondents who brought this motion state that the facts are not in issue, however, this is vigorously contested by both Mr. Del Zotto and Mr. Noble. I will set out the facts as described by the three defendants/respondents.

By an authorization dated October 9, 1992, Pierre Gravelle, the Deputy Minister of National Revenue for Taxation, authorized "John Edward Thompson, Q.C., with the assistance of such counsel as he may choose, to make an inquiry into the financial affairs of . . . Angelo Del Zotto for the taxation years 1979 to 1985 inclusive."

By a letter dated November 25, 1992, supported by the aforesaid authorization, the said Deputy Minister of National Revenue for Taxation, Pierre Gravelle, applied pursuant to subsection 231.4(2) of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148 [now R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1] (the Act), for an order appointing a hearing officer for the inquiry.

By an order signed December 2, 1992, His Honour, Chief Judge Couture of the Tax Court of Canada,

celle de savoir si les suspensions et les ordonnances de ne pas faire sont toujours justifiées en droit, compte tenu de l'arrêt que la Cour suprême du Canada a rendu le 13 avril 1995 dans l'affaire *British Columbia Securities Commission c. Branch* [[1995] 2 R.C.S. 3]. Pour trancher cette question, il me faut déterminer quel est le critère applicable en ce qui concerne la levée de la suspension dans les deux instances. Ma compétence pour lever la suspension n'est pas en cause: le paragraphe 50(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, modifiée, confère en effet à la Cour le pouvoir de lever la suspension à son appréciation. Il est donc possible de lever la suspension tant dans l'affaire Del Zotto que dans l'affaire Noble. En ce qui concerne l'affaire Noble, on trouve un autre fondement juridictionnel à l'article 18.2 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui confère certains pouvoirs à la Cour en matière d'annulation d'ordonnances de ne pas faire.

#### LES FAITS

Les trois défendeurs/intimés qui ont introduit la présente requête affirment que les faits ne sont pas contestés. Cette affirmation est toutefois vigoureusement contestée tant par Del Zotto que par Noble. J'exposerai les faits tels que les trois défendeurs/intimés les ont relatés.

En vertu d'une autorisation datée du 9 octobre 1992, le sous-ministre du Revenu national pour l'impôt, Pierre Gravelle, a autorisé [TRADUCTION] «M<sup>e</sup> John Edward Thompson, c.r., avec l'aide de l'avocat de son choix, à ouvrir une enquête sur les affaires financières de . . . Angelo Del Zotto pour les années d'imposition 1979 à 1985 inclusivement».

Par lettre datée du 25 novembre 1992, le sous-ministre du Revenu national pour l'impôt, Pierre Gravelle, a, fort de l'autorisation susmentionnée, présenté une demande fondée sur le paragraphe 231.4(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148 [maintenant L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1] (la Loi), en vue d'obtenir une ordonnance nommant un président d'enquête.

Aux termes d'une ordonnance signée le 2 décembre 1992, le juge en chef Couture de la Cour

appointed Mr. D. Reilly Watson as the hearing officer.

For the purpose of compelling testimony and the production of documents by Herbert B. Noble at the inquiry, a subpoena dated April 21, 1993, was issued by the hearing officer. The said subpoena was served on Herbert B. Noble on April 26, 1993.

No subpoena has been issued by the hearing officer for the purpose of compelling testimony from, or the production of documents by, Angelo Del Zotto.

The investigation, which has given rise to the inquiry, has not produced sufficient grounds to obtain a search warrant. No charges have been laid as a result of the said investigation.

On May 5, 1993, an originating notice of motion was filed on behalf of Herbert B. Noble seeking "an order . . . quashing . . . the aforesaid subpoena" served on him on the grounds that:

Section 231.4 of the *Income Tax Act* . . . , which is the statutory basis for the issuance of the said subpoena, is contrary to sections 7 and 8 of the *Charter* . . . and, therefore, of no force or effect, in that it authorizes unreasonable searches and seizures and purports to authorize the state to compel citizens to furnish potentially incriminating evidence against themselves;

In any event, even if section 231.4 of the *Income Tax Act* is not *per se* and in its entirety constitutionally invalid, its operation in the particular circumstances relating to the state's attempt to compel . . . [Herbert B. Noble] to testify at the . . . inquiry is constitutionally invalid.

The action brought by Angelo Del Zotto raises the same constitutional issues as the general constitutional challenge to section 231.4 of the *Income Tax Act* made in the aforesaid originating notice of motion.

On November 26, 1993, I made orders in the Noble and Del Zotto proceedings in the following terms:

1. The operation of the order dated December 2, 1992 of the Tax Court of Canada made pursuant to s. 231.4(2) of the *Income Tax Act*, which purported to appoint D. Reilly Watson as a hearing officer for an inquiry . . . into the . . . affairs [of

canadienne de l'impôt a nommé D. Reilly Watson président d'enquête.

Dans le but de forcer Herbert B. Noble à témoigner et à produire des documents dans le cadre de l'enquête, le président d'enquête a délivré un *subpoena* daté du 21 avril 1993. Le *subpoena* en question a été signifié à Herbert B. Noble le 26 avril 1993.

Le président d'enquête n'a pas délivré de *subpoena* visant à contraindre Angelo Del Zotto à témoigner ou à produire des documents à l'enquête.

L'investigation qui a donné lieu à l'enquête n'a pas permis d'obtenir des motifs suffisants pour obtenir un mandat de perquisition. Aucune accusation n'a été portée par suite de l'investigation en question.

Le 5 mai 1993, un avis de requête introductive d'instance a été déposé au nom de Herbert B. Noble, qui sollicitait, [TRADUCTION] «une ordonnance . . . annulant . . . le *subpoena* susmentionné» qui lui avait été signifié, au motif que:

[TRADUCTION] L'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* . . . , qui est la disposition législative invoquée à l'appui de la délivrance de l'assignation en question, est contraire aux articles 7 et 8 de la *Charte* . . . et, en conséquence, il n'a aucun effet et aucune valeur, étant donné qu'il autorise des fouilles, des perquisitions et des saisies abusives et qu'il prétend autoriser l'État à forcer des citoyens à produire des éléments de preuve qui risquent de les incriminer;

En tout état de cause, même si l'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est pas en soi et en son entier inconstitutionnel, son effet est inconstitutionnel, compte tenu des circonstances particulières relatives aux tentatives faites par l'État pour contraindre . . . [Herbert B. Noble] à témoigner à . . . l'enquête.

L'action intentée par Angelo Del Zotto soulève les mêmes questions constitutionnelles que celle que soulève la contestation globale de la constitutionnalité de l'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui est faite dans l'avis de requête introductive d'instance susmentionné.

Le 26 novembre 1993, j'ai prononcé l'ordonnance suivante dans les affaires Noble et Del Zotto:

[TRADUCTION] 1. La Cour . . . suspend jusqu'à l'expiration du délai de 30 jours suivant le jugement définitif qui sera rendu [dans les affaires Noble et Del Zotto] l'exécution de l'ordonnance datée du

Angelo Del Zotto] is stayed until 30 days after the final determination of . . . [the Noble and Del Zotto proceedings].

2. D. Reilly Watson is restrained from acting as hearing officer at the Inquiry and John Edward Thompson is restrained from conducting the Inquiry until 30 days after the final determination of . . . [the Noble and Del Zotto proceedings].

On April 13, 1995, the Supreme Court of Canada rendered judgment in *British Columbia Securities Commission v. Branch*, supra.

Messrs. Noble and Del Zotto state that the facts are very much in dispute since the real question to be decided here is what the purpose is of the inquiry into the financial affairs of Angelo Del Zotto. I will set out the document which appointed Mr. Watson to conduct the inquiry in full:

#### ORDER

WHEREAS Pierre Gravelle, an official holding the office of Deputy Minister of Revenue Canada, Taxation, has authorized an inquiry into the affairs of Angelo Del Zotto, Province of Ontario, pursuant to subsection 231.4(1) of the *Income Tax Act*.

AND WHEREAS the said Pierre Gravelle has applied to this Court, pursuant to subsection 231.4(2) of the said Act, for the appointment of a hearing officer before whom the inquiry will be held;

NOW THEREFORE THIS COURT DOTH ORDER, pursuant to subsection 231.4(2) of the *Income Tax Act*, that Mr. D. Reilly Watson, be and he is hereby appointed a hearing officer before whom the said inquiry will be held;

This appointment is valid until such time as this inquiry has been completed.

Signed at Ottawa, Canada

this 2nd day of December 1992.

Although subsection 231.4(1) uses the words "administration or enforcement", counsel for Messrs. Noble and Del Zotto states that there can be no doubt as to the purpose of the inquiry being criminal when one reads certain letters from Mr. Bloom, counsel for the Minister, to counsel for Messrs. Del Zotto and Noble, and that any doubt is removed by the Tax Operations Manual. Mr. Bloom, in a letter where he describes himself as senior counsel, Criminal Prose-

2 décembre 1992 par laquelle la Cour canadienne de l'impôt a prétendu, en vertu du paragraphe 231.4(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, nommer D. Reilly Watson président d'enquête relativement à la tenue d'une enquête sur les affaires financières [de Angelo Del Zotto];

2. Interdit à D. Reilly Watson d'agir à titre de président d'enquête et Interdit à John Edward Thompson de mener l'enquête avant l'expiration du délai de 30 jours suivant le jugement définitif qui sera rendu [dans les affaires Noble et Del Zotto].

Le 13 avril 1995, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *British Columbia Securities Commission c. Branch*, précitée.

Noble et Del Zotto affirment que les faits sont vivement contestés, étant donné que la véritable question à trancher en l'espèce est celle de savoir quel est l'objet de l'enquête menée au sujet des affaires financières d'Angelo Del Zotto. Je reproduis intégralement le document par lequel Watson a été nommé pour mener l'enquête:

#### [TRADUCTION] ORDONNANCE

ATTENDU QUE Pierre Gravelle, un fonctionnaire occupant le poste de sous-ministre de Revenu Canada — Impôt, a autorisé en vertu du paragraphe 231.4(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* la tenue d'une enquête sur les affaires d'Angelo Del Zotto, domicilié dans la province d'Ontario;

ET ATTENDU QUE Pierre Gravelle a demandé en vertu du paragraphe 231.4(2) à notre Cour de nommer une personne chargée de présider l'enquête;

LA COUR NOMME, en vertu du paragraphe 231.4(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, D. Reilly Watson président d'enquête;

La présente nomination demeure valide jusqu'à la fin de l'enquête.

Signé à Ottawa, Canada,

le 2 décembre 1992.

Bien qu'au paragraphe 231.4(1), on emploie les mots «application et l'exécution», l'avocat de Noble et Del Zotto affirme qu'il n'y a aucun doute que l'objet de l'enquête est pénal ainsi qu'il ressort de certaines des lettres adressées par M<sup>e</sup> Bloom, l'avocat du ministre, à l'avocat de Noble et Del Zotto. Il ajoute que tout doute que l'on pourrait avoir à ce sujet est dissipé lorsqu'on lit le Manuel des opérations de l'impôt. Dans une lettre datée du 8 décembre 1993

cutions Section, Toronto Regional Office, Department of Justice Canada, dated December 8, 1993 to Mr. Stratas of Messrs. Osler, Hoskin & Harcourt, states that in connection with the issue of costs “in all circumstances the parties ought to bear their own costs. Though circumstances include the principles governing the award of costs in criminal matters.” This was in connection with the discussion of costs regarding the stay that I had granted. Mr. Bloom wrote to me on February 17, 1994 discussing the awaiting of the decision by the prothonotary [*Del Zotto v. Minister of National Revenue et al.* (1995), 90 F.T.R. 200 (F.C.T.D.); *Noble v. Minister of National Revenue et al.* (1995), 90 F.T.R. 203 (F.C.T.D.)] in relation to the consolidation of the Del Zotto and Noble matters and expedition of the same. He then concluded by stating:

In that eventuality, it is my submission that representations to Your Lordship must be in open court. The proceedings relate to a criminal investigation; the rights of the parties would be seriously affected by decisions as to the pleading and discovery process. For those reasons it is my submission, previously made known to Mr. Stratas, that if such issues must [be] addressed, the appropriate forum is open court.

Mr. Bloom, in his submissions, stated that he used the word “criminal” in the sense of a regulatory penal provision as opposed to civil but there is nothing in the evidence before me to confirm this, save the recent case law.

There is other evidence regarding the true nature of the inquiry. In June 1986, the investigation into Mr. Del Zotto’s affairs had been placed in the hands of individuals working in Revenue Canada, Special Investigations Section. This section is used to investigate persons suspected of criminal violations of the *Income Tax Act*. By June 1987, officials of the Special Investigations Section confirmed that the plaintiff, Mr. Del Zotto, was the subject of a criminal investigation by their section. The statement of claim alleges that criminal proceedings against the plaintiff, as a result of which the plaintiff may be imprisoned, have been and are contemplated by the inquiries which are merely a criminal investigation designed to secure evidence for this purpose. The defendants

qu’il adresse à M<sup>e</sup> Stratas du cabinet Osler, Hoskin & Harcourt, et dans laquelle il se désigne comme avocat principal à la Section des poursuites criminelles du Bureau régional de Toronto du ministère de la Justice du Canada, M<sup>e</sup> Bloom déclare, en ce qui concerne la question des dépens, que [TRADUCTION] «dans tous les cas, les parties devraient supporter leurs propres dépens, bien qu’il faille tenir compte des principes régissant l’adjudication des dépens en matière criminelle». Cette déclaration faisait suite à un débat concernant les dépens afférents à la suspension que j’avais accordée. M<sup>e</sup> Bloom m’a écrit le 17 février 1994 pour dire qu’il attendait la décision du protonotaire [*Del Zotto c. Ministre du Revenu national et autres* (1995), 90 F.T.R. 200 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Noble c. Ministre du Revenu national et autres* (1995), 90 F.T.R. 203 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)] relativement à la jonction des affaires Del Zotto et Noble et à leur instruction commune. Il a conclu en déclarant:

[TRADUCTION] Dans ce cas, j’estime que les observations qui vous seront faites devraient être formulées dans le cadre d’une audience publique. Les instances en question concernent une enquête criminelle; toute décision concernant la plaidoirie et l’enquête préalable porterait gravement atteinte aux droits des parties. Pour ces motifs, je suis d’avis, ainsi que j’en ai déjà fait part à M<sup>e</sup> Stratas, que si ces questions doivent être abordées, elles doivent l’être dans le cadre d’une audience publique.

Dans ses observations, M<sup>e</sup> Bloom précise qu’il emploie le mot «criminel» au sens de disposition répressive pénale par opposition à une disposition civile, mais il n’y a rien dans les éléments de preuve qui ont été portés à ma connaissance qui confirme cette affirmation, sauf la jurisprudence récente.

Il y a d’autres éléments de preuve au sujet de la véritable nature de l’enquête. En juin 1986, l’investigation faite au sujet de la situation de Del Zotto avait été confiée à des personnes qui travaillaient à la Section des enquêtes spéciales de Revenu Canada. Cette section a pour mission de faire enquête sur les personnes soupçonnées d’infractions criminelles à la *Loi de l’impôt sur le revenu*. En juin 1987, des fonctionnaires de la Section des enquêtes spéciales ont confirmé que le demandeur, Del Zotto, faisait l’objet d’une enquête criminelle de la part de leur section. Dans sa déclaration, le demandeur affirme que les enquêteurs ont envisagé—et envisagent toujours—d’intenter contre lui des poursuites au criminel par suite desquelles il risque d’être incarcéré. Le deman-



have not specifically denied this fact in the Del Zotto action. The inquiries' proceedings were being videotaped in order to record the evidence for the purpose of admitting it into the later proceedings, according to an affidavit of Mr. Meredith which was filed in support of a stay motion before me.

I then come to the Tax Operations Manual which was submitted to Mr. Greenspan by letter dated April 21, 1995, as a copy of documentary productions of Her Majesty the Queen in the Del Zotto action. The relevant parts of the document read as follows:

11(12)0 INQUIRIES UNDER  
SECTION 231.4 OF  
THE INCOME TAX ACT

**11(12)1.1 When Use is Justified**

(1) An Inquiry may be conducted as a means of strengthening our case in either of two areas of the investigation.

(2) Firstly, witnesses whose evidence is material to our case in an anticipated prosecution are examined under oath to determine what they will say in Court . . .

(3) Secondly, the following types of witness may be questioned under oath to draw out facts not otherwise obtainable:

. . . .  
(B) Witnesses—perhaps friendly to the tax evader—who will not reveal what they know in an interview but who infer or admit that, if they were put under oath, they would tell the truth. [Emphasis mine.]

**11(12)1.2 Timing**

(1) An Inquiry is not normally implemented until the more conventional methods of investigation have been exhausted.

(2) In a broad sense, before a witness is questioned in an Inquiry, the Investigator should know the facts and be able to determine whether he is telling the truth.

**11(12)1.(10) Termination**

. . . .

deur ajoute que les investigations en question ne sont qu'une enquête criminelle visant à recueillir des éléments de preuve en vue de le poursuivre au criminel. Les défendeurs n'ont pas expressément nié ce fait dans l'action Del Zotto. Le déroulement de l'investigation a été enregistré sur magnétoscope dans le but de consigner la preuve afin de l'utiliser dans des poursuites ultérieures, selon l'affidavit de M. Meredith qui a été déposé à l'appui de la requête en suspension qui m'a été présentée.

J'en viens maintenant au Manuel des opérations de l'impôt qui a été soumis à M<sup>e</sup> Greenspan dans une lettre datée du 21 avril 1995 en tant que copie des pièces versées au dossier Del Zotto par Sa Majesté la Reine. Voici les extraits pertinents du document en question:

11(12)0 ENQUÊTES EN VERTU  
DE L'ARTICLE 231.4 DE LA LOI  
DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

**11(12)1.1 Quand l'emploi en est justifié**

(1) Une enquête peut être menée comme moyen de renforcer notre cause dans l'un ou l'autre des deux domaines de l'enquête.

(2) En premier lieu, les témoins dont le témoignage est essentiel à notre cause dans des poursuites prévues sont interrogés sous serment afin de découvrir ce qu'ils diront en cour . . .

(3) En deuxième lieu, les genres suivants de témoins peuvent être interrogés sous serment afin de découvrir des faits qu'il est impossible d'obtenir autrement:

. . . .  
(B) Les témoins—qui ont peut-être des rapports amicaux avec le fraudeur de l'impôt—qui ne révéleront pas ce qu'ils savent au cours d'une entrevue, mais qui laissent voir ou admettent qu'ils diraient la vérité s'ils étaient assermentés. [C'est moi qui souligne.]

**11(12)1.2 Moment opportun**

(1) Une enquête n'est pas ouverte habituellement avant que les méthodes classiques d'enquête n'aient été épuisées.

(2) De façon générale, avant qu'un témoin ne soit interrogé lors d'une enquête, l'enquêteur doit connaître les faits et être capable de déterminer si le témoin dit la vérité.

**11(12)1.(10) Conclusion**

. . . .

(2) An Inquiry is never irrevocably closed; in practice, its proceedings are simply adjourned sine die.

Counsel for the three defendants/respondents takes the position that this matter of the purpose of the inquiry has already been dealt with. In the Federal Court of Appeal in *Del Zotto (A.) v. Canada*, [1993] 2 C.T.C. 342, at pages 343-344, the Court found that it was a purely administrative matter. The Court quotes Justice Abbott, speaking for the majority, in *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12, where he stated at pages 16-17:

The power given to the Minister under s. 126(4) to authorize an enquiry to be made on his behalf, is only one of a number of similar powers of enquiry granted to the Minister under the Act. These powers are granted to enable the Minister to obtain the facts which he considers necessary to enable him to discharge the duty imposed on him of assessing and collecting the taxes payable under the Act. The taxpayer's right is not affected until an assessment is made. Then all the appeal provisions mentioned in the Act are open to him.

The Court continues on to say at page 344:

The changes effected by the 1972 legislation are those which are now reflected in subsections (2), (4), (5) and (6) of section 231.4. They provide for the appointment of a hearing officer who is different from the person authorized to conduct the inquiry, they limit that officer's powers to punish for contempt and they create a right for witnesses and the person whose affairs are investigated to be represented by counsel, a right which had been denied by *Guay v. Lafleur*, *supra*. They do not otherwise change the nature of the inquiry which remains, as it was described by the Supreme Court, "a purely administrative matter which can neither decide nor adjudicate upon anything".

This decision was based on *Guay v. Lafleur*, *supra*, which was decided prior to the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)* [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. Furthermore, the case was argued on the basis of no Charter challenge. The Court did say in *Del Zotto*, *supra*, that section 231.4 "cries out" for a Charter challenge. Therefore, there was no discussion about whether this was a criminal or civil inquiry. The Supreme Court of Canada affirmed the Federal Court of Appeal by denying leave but only after granting a stay in the matter until such time as the leave was dismissed [[1994] 1 S.C.R. vi]. The

(2) Dans le cas d'une enquête, il n'y a pas de clôture irrévocable; en pratique, ses travaux sont simplement ajournés indéfiniment.

L'avocat des trois défendeurs/intimés adopte le point de vue selon lequel cette question de l'objet de l'enquête a déjà été examinée. En effet, dans l'arrêt *Del Zotto (A.) c. Canada*, [1993] 2 C.T.C. 342, aux pages 343 et 344, la Cour d'appel fédérale a conclu que l'enquête en question était une procédure purement administrative. La Cour a cité les propos que le juge Abbott avait exprimés au nom de la majorité dans l'arrêt *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12, aux pages 16 et 17:

[TRADUCTION] Le pouvoir, conféré au Ministre par le par. 126(4), de permettre une enquête en son nom n'est qu'un des nombreux pouvoirs d'enquête accordés au Ministre par la Loi. Ces pouvoirs lui sont accordés pour lui permettre de recueillir des données susceptibles et l'aider à remplir le devoir qui lui est imposé d'établir et de percevoir les impôts payables en vertu de la Loi. Le droit du contribuable n'est en cause que lorsqu'une cotisation est établie. Alors, il peut se prévaloir de tous les recours mentionnés dans la Loi.

La Cour poursuit en disant, à la page 344:

Les modifications apportées par la loi de 1972 sont celles qui sont présentement reflétées aux paragraphes (2), (4), (5) et (6) de l'article 231.4. Elles prévoient notamment la nomination d'un président d'enquête qui est distinct de la personne autorisée à mener l'enquête, la limitation des pouvoirs de ce fonctionnaire d'infliger une peine pour outrage au tribunal, et elles accordent le droit aux témoins et aux personnes dont les affaires font l'objet d'une enquête d'être représentés par un avocat, droit qui avait été refusé dans l'arrêt *Guay v. Lafleur*, précité. Ces dispositions ne changent pas par ailleurs la nature de l'enquête qui reste, comme l'a dit la Cour suprême, «de nature purement administrative et . . . ne peut trancher ni décider quoi que ce soit».

L'arrêt *Del Zotto* était fondé sur l'arrêt *Guay v. Lafleur*, précité, qui avait été rendu avant la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Qui plus est, la cause avait été plaidée sans que l'on fasse une contestation fondée sur la Charte et ce, malgré le fait que le tribunal a effectivement souligné que l'article 231.4 «réclamait» une contestation fondée sur la Charte. Il n'y a donc pas eu de débat sur la question de savoir si l'enquête en question était une enquête pénale ou une enquête civile. La Cour suprême du Canada a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel fédérale

Federal Court of Appeal did not have the Tax Operations Manual before them when they stated at page 344:

Finally, since there is no question of the appointment affecting the rights or obligations of the applicant, the question of the administrative duty of fairness does not arise.

I note that the document in the Tax Operations Manual was created in 1987. We have no evidence at the present time as to whether it was created prior to the time of the decision in *Guay v. Lafleur*, *supra*, or the extent to which it governs inquiries. The evidence at trial may show that there are administrative purposes to the statute which the Department is pursuing.

#### LAW

There are a number of different tests suggested for changing the stay order, however, in my view I can accept for the purposes of this case, the lower test as submitted by the three defendants/respondents. The defendants/respondents submit that the Court should exercise its jurisdiction to lift the stay or vacate an order of stay when there has been a material change in circumstances (see *Union Carbide Corporation et al. v. W.R. Grace & Co. et al.* (1983), 77 C.P.R. (2d) 274 (F.C.T.D.), at page 276). In the *Union Carbide* case, *supra*, the Court refused to quash the earlier stay, because the fact which was the central basis to the granting of the stay was still present. In that case, it was argued that the courts should be very reluctant to interfere with criminal investigations by granting relief in the nature of injunction to individuals who are subject to such investigations. I accepted that argument in the original stay application when I commenced my judgment, by stating at page 2:

The courts have been particularly reluctant to interfere with criminal investigations by granting relief in the nature of injunction to individuals who are subject to such investigation.

en refusant la permission de former un pourvoi, mais uniquement après avoir accordé une suspension d'instance jusqu'à la date du refus d'autoriser le pourvoi [[1994] 1 R.C.S. vi]. La Cour d'appel fédérale n'avait pas le Manuel des opérations de l'impôt à sa disposition lorsqu'elle a déclaré, à la page 344:

Enfin, puisqu'il n'est pas question que la nomination restreigne les droits ou les obligations du requérant, la question de l'obligation administrative d'équité ne se pose pas.

Je constate que le document qui se trouve dans le Manuel des opérations de l'impôt a été créé en 1987. Rien ne nous permet de savoir pour le moment s'il a été créé avant que l'arrêt *Guay v. Lafleur*, précité, ne soit prononcé ou dans quelle mesure il régit les enquêtes. Il est possible que la preuve qui sera présentée au procès démontre que la Loi renferme des objectifs administratifs que le ministère cherche à atteindre.

#### RÈGLES DE DROIT APPLICABLES

Il y a plusieurs critères différents suggérés pour modifier l'ordonnance de suspension de l'instance. J'estime toutefois que je puis retenir, pour les besoins de la présente affaire, le critère le moins exigeant proposé par les trois défendeurs/intimés. Les défendeurs/intimés soutiennent en effet que la Cour devrait exercer sa compétence de manière à lever la suspension ou à annuler l'ordonnance de suspension lorsqu'il se produit un changement de situation important (voir le jugement *Union Carbide Corporation et autre c. W.R. Grace & Co. et autre* (1983), 77 C.P.R. (2d) 274 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la page 276). Dans le jugement *Union Carbide*, précité, la Cour a refusé d'annuler la suspension qui avait déjà été accordée au motif que le fait qui était à l'origine de l'octroi de la suspension existait toujours. Dans cette affaire, on plaidait que les tribunaux devraient beaucoup hésiter à intervenir dans les enquêtes criminelles pour accorder une réparation de la nature d'une injonction aux personnes qui faisaient l'objet de telles enquêtes. J'ai retenu cet argument, qui avait été invoqué dans le cadre de la demande initiale de suspension, lorsque j'ai commencé mon jugement en déclarant, à la page 2:

Les tribunaux ont été particulièrement peu disposés à intervenir dans une enquête criminelle en accordant une injonction à une personne visée par une telle enquête.

The purpose of the inquiry remains in question in this case. Messrs. Del Zotto and Noble have always taken the position that this is a criminal inquiry and it can be seen from some of the letters from the Crown prosecutor that the Crown agreed with this. I fail to see why I should lift the stays and vacate the orders of restraint when there is no agreement on the facts of the matter. I am not in a position to find that the Tax Operations Manual is the "smoking gun" that shows there was no other purpose to the inquiry than a criminal investigation, as alleged by the applicant/plaintiff. There is, however, enough doubt at this stage of the proceedings as to whether the inquiry is for criminal purposes or for administrative and enforcement purposes, which were found to be valid by the Supreme Court of Canada and the Federal Court of Appeal. In my view, there may be exceptional cases where a government department uses an otherwise valid legislation for purposes other than those approved by the courts. I am unable to determine on the record before me if this is one of these rare cases. This said, I am unable to find that there has been a material change of circumstances. Furthermore, Hugessen J.A. in *Samson v. Canada*, [1995] 3 F.C. 306 stated that it was very important to analyze the object of the inquiry because this is required by the *Branch* case, *supra*. He stated at page 329:

Finally, the analysis of the purpose of the inquiry and its legislative and regulatory background required by *Branch, supra*, is completely absent. That analysis would have shown that the predominant purpose of the inquiry was to pursue economic and commercial objectives of great importance to the public, not to incriminate the respondents.

A court is going to have to decide whether the purpose of this inquiry is related to the administration of the *Income Tax Act* and only incidentally to incriminate Mr. Del Zotto or whether it is primarily to incriminate Mr. Del Zotto and has no important economic and commercial objectives.

Furthermore, the Supreme Court of Canada has emphasized that in order to rule on constitutional

La question de l'objet de l'enquête se pose toujours en l'espèce. Del Zotto et Noble ont toujours affirmé qu'il s'agit d'une enquête criminelle et l'on peut constater, à la lecture de quelques-unes des lettres rédigées par le ministère public, que la Couronne souscrit à cette thèse. Je ne vois pas pourquoi je devrais lever la suspension et annuler les ordonnances de ne pas faire alors que les parties ne s'entendent même pas sur les faits de l'affaire. Je ne suis pas dans une position qui me permette de conclure que le Manuel des opérations de l'impôt démontre de façon indubitable que, comme le prétendent le requérant/demandeur, l'objet de l'enquête est de nature exclusivement criminelle. Cependant, à cette étape-ci de l'instance, il y a suffisamment de doutes quant à la question de savoir si l'objet de l'enquête est criminel, ou s'il est de caractère administratif ou s'il concerne l'application de la Loi, lesquels objets ont été jugés valides par la Cour suprême du Canada et la Cour d'appel fédérale. À mon avis, il peut y avoir des cas exceptionnels dans lesquels un ministère du gouvernement recourt à des dispositions législatives par ailleurs valides à des fins autres que celles qu'approuvent les tribunaux. Il m'est impossible, compte tenu du dossier qui m'a été soumis, de dire s'il s'agit de l'un de ces rares cas. Ceci étant dit, il m'est impossible de conclure qu'il s'est produit en l'espèce un changement de situation important. Par ailleurs, le juge Hugessen, J.C.A. a affirmé, dans l'arrêt *Samson c. Canada*, [1995] 3 C.F. 306, qu'il est très important d'analyser l'objet de l'enquête parce que c'est ce qu'exige l'arrêt *Branch*, précité. Il a déclaré, à la page 329:

Finalement, l'analyse de l'objet de l'enquête et de son cadre législatif et réglementaire qui est exigée par l'arrêt *Branch, supra*, manque complètement. Cette analyse aurait révélé que l'objet prédominant de l'enquête était de poursuivre des objectifs économiques et commerciaux de grande importance pour le public et non pas d'incriminer les intimés.

Un tribunal devra décider si l'objet de l'enquête en question concerne l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et, uniquement de façon accessoire, l'incrimination de Del Zotto ou si son objet prédominant est d'incriminer Del Zotto et non de poursuivre des objectifs économiques et commerciaux importants.

De plus, la Cour suprême du Canada a souligné que, pour pouvoir trancher des questions constitution-

issues the courts must have a full factual record before them. The *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] also specify that the constitutional declaration of invalidity may only be obtained from the Federal Court by way of action including oral examinations for discovery and the opportunity to cross-examine at trial. Here there is minimal evidence before me and the parties have not even commenced oral discoveries. In *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357, at page 361, Cory J. stated:

*Charter* cases will frequently be concerned with concepts and principles that are of fundamental importance to Canadian society. For example, issues pertaining to freedom of religion, freedom of expression and the right to life, liberty and the security of the individual will have to be considered by the courts. Decisions on these issues must be carefully considered as they will profoundly affect the lives of Canadians and all residents of Canada. In light of the importance and the impact that these decisions may have in the future, the courts have every right to expect and indeed to insist upon the careful preparation and presentation of a factual basis in most *Charter* cases. The relevant facts put forward may cover a wide spectrum dealing with scientific, social, economic and political aspects. Often expert opinion as to the future impact of the impugned legislation and the result of the possible decisions pertaining to it may be of great assistance to the courts.

*Charter* decisions should not and must not be made in a factual vacuum. To attempt to do so would trivialize the *Charter* and inevitably result in ill-considered opinions. The presentation of facts is not, as stated by the respondent, a mere technicality; rather, it is essential to a proper consideration of *Charter* issues.

I am not satisfied that there has been a material change in circumstances in light of the Tax Operations Manual. While I do not have to determine that the purpose is criminal, I have to be satisfied that there is still an issue in that respect. I do not have to resort to the test for lifting a stay used by Jerome A.C.J. in *Canadian Tire Corp. Ltd. v. Pit Row Services Ltd.* (1987), 19 C.P.R. (3d) 230 (F.C.T.D.) where he held [at page 231] that the reconsideration of interlocutory injunctive relief was “the most extraordinary kind of disposition of any kind of matter adjudicated upon by the court”. In order to get such relief, there must be “material in support which would have to be also of an extraordinary nature”.

nelles, les tribunaux doivent avoir en main un dossier factuel complet. Les *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663] précisent également que l'on ne peut obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité de la part de la Cour fédérale qu'en introduisant une action dans le cadre de laquelle on tient des interrogatoires préalables et l'on accorde la possibilité de contre-interroger les témoins au procès. En l'espèce, je ne dispose que de très peu d'éléments de preuve et les parties n'ont même pas commencé l'interrogatoire préalable. Dans l'arrêt *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, le juge Cory a déclaré, à la page 361:

Les affaires relatives à la *Charte* porteront fréquemment sur des concepts et des principes d'une importance fondamentale pour la société canadienne. Par exemple, les tribunaux seront appelés à examiner des questions relatives à la liberté de religion, à la liberté d'expression et au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Les décisions sur ces questions doivent être soigneusement pesées car elles auront des incidences profondes sur la vie des Canadiens et de tous les résidents du Canada. Compte tenu de l'importance et des répercussions que ces décisions peuvent avoir à l'avenir, les tribunaux sont tout à fait en droit de s'attendre et même d'exiger que l'on prépare et présente soigneusement un fondement factuel dans la plupart des affaires relatives à la *Charte*. Les faits pertinents présentés peuvent toucher une grande variété de domaines et traiter d'aspects scientifiques, sociaux, économiques et politiques. Il est souvent très utile pour les tribunaux de connaître l'opinion d'experts sur les répercussions futures de la loi contestée et le résultat des décisions possibles la concernant.

Les décisions relatives à la *Charte* ne doivent pas être rendues dans un vide factuel. Essayer de le faire banaliser la *Charte* et produirait inévitablement des opinions mal motivées. La présentation des faits n'est pas, comme l'a dit l'intimé, une simple formalité; au contraire, elle est essentielle à un bon examen des questions relatives à la *Charte*.

Je ne suis pas convaincu qu'il s'est produit un changement de situation important compte tenu du Manuel des opérations de l'impôt. Bien que je n'aie pas à déterminer si l'objet de l'enquête est criminel, je dois être persuadé qu'une question se pose toujours à cet égard. Je n'ai pas à recourir au critère qu'a utilisé le juge en chef adjoint Jerome pour lever une suspension dans le jugement *Canadian Tire Corp. Ltd. c. Pit Row Services Ltd.* (1987), 19 C.P.R. (3d) 230 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), dans lequel il a statué [à la page 231] que le réexamen d'un recours en injonction interlocutoire constitue le «genre de décision le plus extraordinaire dans n'importe quelle question décidée par la cour». Pour obtenir cette réparation, il faut «de la

Since I have found that the three defendants/respondents do not meet the requirement of the lower test in *Union Carbide, supra*, it is not necessary for me to decide which is the appropriate test in this case.

I am not unmindful that the plaintiff, Mr. Del Zotto, has an uphill battle. The Supreme Court of Canada has consistently held that the *Income Tax Act* is essentially a regulatory statute. For example, in *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, Wilson J., at page 641 stated with respect to the search and seizure subsection:

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".

However, in none of the cases submitted by counsel did the Supreme Court of Canada or the Federal Court of Appeal have the Tax Operations Manual before it. As I have stated, I am unaware of the extent to which the Tax Operations Manual governs the Department's practices in the area of inquiries under the *Income Tax Act*. If it is the governing document, it does not appear to me that simply because a court has validated a statute on the basis that it is primarily a regulatory statute, the Department is entitled to bypass any regulatory aspect of it and concentrate solely on bringing penal actions without the need to have any economic input. Counsel for the Minister in a most able argument pointed out to me that in *Samson v. Canada* the inquiry concerned an investigation into price fixing by the notaries in the Sherbrooke area. However, as Hugessen J.A. pointed out, under the *Competition Act* [R.S.C., 1985, c. C-34 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19)] the offence is not price fixing *per se* but an agreement which is undue which connotes economic aspects. Furthermore, as well as proceeding under the criminal section of the competition legislation, it is possible to proceed by way of an injunction. Also, the same set of facts could lead to a civil proceeding under section

documentation à l'appui qui doit également être de nature extraordinaire». Étant donné que j'ai conclu que les trois intimés ne satisfont pas aux exigences du critère le moins rigoureux qui a été formulé dans le jugement *Union Carbide*, précité, il n'est pas nécessaire que je décide quel est le critère approprié en l'espèce.

Je suis conscient du fait que le demandeur, Del Zotto, a entrepris une lutte difficile. La Cour suprême du Canada a constamment déclaré que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est essentiellement une mesure de réglementation. Ainsi, dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, le juge Wilson a déclaré, à la page 641, au sujet du paragraphe relatif aux saisies, aux fouilles et aux perquisitions:

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».

Toutefois, dans les affaires citées par l'avocat, ni la Cour suprême du Canada ni la Cour d'appel fédérale n'avait en main le Manuel des opérations de l'impôt. Ainsi que je l'ai déjà déclaré, j'ignore dans quelle mesure le Manuel des opérations de l'impôt régit les pratiques du Ministère dans le domaine des enquêtes menées en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si c'est ce document qui les régit, il ne me semble pas que, du simple fait qu'un tribunal a déclaré que la loi était valide au motif qu'il s'agit essentiellement d'une mesure de réglementation, le Ministère a le droit de ne tenir aucun compte d'un aspect réglementaire et de se concentrer uniquement sur l'introduction d'actions pénales sans devoir être tenu de poursuivre un objectif économique. Dans son habile plaidoyer, l'avocat du ministre m'a souligné que, dans l'affaire *Samson c. Canada*, précitée, l'enquête portait sur une investigation relative à la fixation des tarifs des notaires de la région de Sherbrooke. Toutefois, ainsi que le juge Hugessen, J.C.A. l'a souligné, l'infraction prévue par la *Loi sur la concurrence* [L.R.C. (1985), ch. C-34 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 19, art. 19)] ne porte pas sur la fixation des tarifs en soi, mais sur une entente abusive qui comporte des aspects économiques. En outre, en plus de pouvoir

79 [as am. *idem*, s. 45] of the *Competition Act* being the “Abuse of Dominant Position” section. Hugessen J.A. concluded by saying [at page 328]:

I conclude from this that the inquiry at which the respondents have been summoned to testify will be held to achieve legitimate, public and important objectives and is not simply designed to incriminate the respondents. Accordingly, this inquiry meets the standards laid down by the Supreme Court in *Branch*, *supra*, and therefore the summonses do not infringe the rules of natural justice.

In the case at bar I am unable to determine because of the existence of the Tax Operations Manual whether there is any other intention than to pursue the tax evader.

It should also not be forgotten that section 231.4 is an addition to the Minister’s powers under section 231.3 of the *Income Tax Act*. Section 231.3 reads as follows:

**231.3 (1)** A judge may, on *ex parte* application by the Minister, issue a warrant in writing authorizing any person named therein to enter and search any building, receptacle or place for any document or thing that may afford evidence as to the commission of an offence under this Act and to seize the document or thing and, as soon as practicable, bring it before, or make a report in respect of it to, the judge or, where the judge is unable to act, another judge of the same court to be dealt with by the judge in accordance with this section.

(2) An application under subsection (1) shall be supported by information on oath establishing the facts on which the application is based.

(3) A judge shall issue the warrant referred to in subsection (1) where the judge is satisfied that there are reasonable grounds to believe that

- (a) an offence under this Act has been committed;
- (b) a document or thing that may afford evidence of the commission of the offence is likely to be found; and

(c) the building, receptacle or place specified in the application is likely to contain such a document or thing.

(4) A warrant issued under subsection (1) shall refer to the offence for which it is issued, identify the building, receptacle or place to be searched and the person alleged to have committed the offence and it shall be reasonably specific as to any document or thing to be searched for and seized.

procéder en vertu d’un article pénal de la loi sur la concurrence, on peut procéder par voie d’injonction. Qui plus est, le même ensemble de faits pourrait ouvrir droit à une poursuite au civil en vertu de l’article 79 [mod., *idem*, art. 45] de la *Loi sur la concurrence*, l’article relatif à l’«Abus de position dominante». Le juge Hugessen, J.C.A. a conclu en disant [à la page 328]:

J’en conclus que l’enquête à laquelle les intimés ont été assignés à témoigner sera tenue pour répondre à des objectifs légitimes, publics et importants et n’a pas pour but simplement d’incriminer les intimés. Donc, cette enquête répond aux critères établis par la Cour suprême dans l’affaire *Branch*, *supra*, et par conséquent les ordonnances d’assignation ne violent pas les principes de la justice fondamentale.

En l’espèce, il m’est impossible de déterminer, en raison de l’existence du Manuel des opérations de l’impôt, si l’on a un autre objectif que celui de poursuivre le fraudeur fiscal.

On ne doit pas oublier non plus que l’article 231.4 s’ajoute aux pouvoirs que possède le ministre en vertu de l’article 231.3 de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. L’article 231.3 dispose:

**231.3 (1)** Sur requête *ex parte* du ministre, le juge peut décerner un mandat écrit qui autorise toute personne qui y est nommée à pénétrer dans tout bâtiment, contenant ou endroit et y perquisitionner pour y chercher des documents ou choses qui peuvent constituer des éléments de preuve de la perpétration d’une infraction à la présente loi, à saisir ces documents ou choses et, dès que matériellement possible, soit à les apporter au juge ou, en cas d’incapacité de celui-ci, à un autre juge du même tribunal, soit à lui en faire rapport, pour que le juge en dispose conformément au présent article.

(2) La requête visée au paragraphe (1) doit être appuyée par une dénonciation sous serment qui expose les faits au soutien de la requête.

(3) Le juge saisi de la requête décerne le mandat mentionné au paragraphe (1) s’il est convaincu qu’il existe des motifs raisonnables de croire ce qui suit:

- a) une infraction prévue par la présente loi a été commise;
- b) il est vraisemblable de trouver des documents ou choses qui peuvent constituer des éléments de preuve de la perpétration de l’infraction;

c) le bâtiment, contenant ou endroit précisé dans la requête contient vraisemblablement de tels documents ou choses.

(4) Un mandat décerné en vertu du paragraphe (1) doit indiquer l’infraction pour laquelle il est décerné, dans quel bâtiment, contenant ou endroit perquisitionner ainsi que la personne à qui l’infraction est imputée. Il doit donner suffisamment de précisions sur les documents ou choses à chercher et à saisir.

(5) Any person who executes a warrant under subsection (1) may seize, in addition to the document or thing referred to in that subsection, any other document or thing that the person believes on reasonable grounds affords evidence of the commission of an offence under this Act and shall as soon as practicable bring the document or thing before, or make a report in respect thereof to, the judge who issued the warrant or, where the judge is unable to act, another judge of the same court to be dealt with by the judge in accordance with this section.

(6) Subject to subsection (7), where any document or thing seized under subsection (1) or (5) is brought before a judge or a report in respect thereof is made to a judge, the judge shall, unless the Minister waives retention, order that it be retained by the Minister, who shall take reasonable care to ensure that it is preserved until the conclusion of any investigation into the offence in relation to which the document or thing was seized or until it is required to be produced for the purposes of a criminal proceeding.

(7) Where any document or thing seized under subsection (1) or (5) is brought before a judge or a report in respect thereof is made to a judge, the judge may, of the judge's own motion or on summary application by a person with an interest in the document or thing on three clear days notice of application to the Deputy Attorney General of Canada, order that the document or thing be returned to the person from whom it was seized or the person who is otherwise legally entitled thereto if the judge is satisfied that the document or thing

(a) will not be required for an investigation or a criminal proceeding; or

(b) was not seized in accordance with the warrant or this section.

(8) The person from whom any document or thing is seized pursuant to this section is entitled, at all reasonable times and subject to such reasonable conditions as may be imposed by the Minister, to inspect the document or thing and to obtain one copy of the document at the expense of the Minister.

I have set out Wilson J.'s views with respect to section 231.3 [then subsection 231(3)] of the *Income Tax Act* which show why the income tax authorities already have extraordinary powers of investigation under section 231.3 and that accordingly, section 231.4 should be examined very carefully in light of the Tax Operations Manual. Wilson J. in *McKinlay Transport, supra*, at pages 648-649 stated:

At the beginning of my analysis I noted that the *Income Tax Act* was based on the principle of self-reporting and self-assessment. The Act could have provided that each taxpayer submit all his or her records to the Minister and his officials so that they might make the calculations necessary for determining each person's taxable income. The legislation does not so

(5) Quiconque exécute un mandat décerné en vertu du paragraphe (1) peut saisir, outre les documents ou choses mentionnés à ce paragraphe, tous autres documents ou choses qu'il croit, pour des motifs raisonnables, constituer des éléments de preuve de la perpétration d'une infraction à la présente loi. Il doit, dès que matériellement possible, soit apporter ces documents ou choses au juge qui a décerné le mandat ou, en cas d'incapacité de celui-ci, à un autre juge du même tribunal, soit lui en faire rapport, pour que le juge en dispose conformément au présent article.

(6) Sous réserve du paragraphe (7), lorsque des documents ou choses saisis en vertu du paragraphe (1) ou (5) sont apportés à un juge ou qu'il en est fait rapport à un juge, ce juge ordonne que le ministre les retienne sauf si celui-ci y renonce. Le ministre qui retient des documents ou choses doit en prendre raisonnablement soin pour s'assurer de leur conservation jusqu'à la fin de toute enquête sur l'infraction en rapport avec laquelle les documents ou choses ont été saisis ou jusqu'à ce que leur production soit exigée dans le cadre d'une procédure criminelle.

(7) Le juge à qui des documents ou choses saisis en vertu du paragraphe (1) ou (5) sont apportés ou à qui il en est fait rapport peut, d'office ou sur requête sommaire d'une personne ayant un droit sur ces documents ou choses avec avis au sous-procureur général du Canada trois jours francs avant qu'il y soit procédé, ordonner que ces documents ou choses soient restitués au saisi ou à la personne qui y a légalement droit par ailleurs, s'il est convaincu que ces documents ou choses:

a) soit ne seront pas nécessaires à une enquête ou à une procédure criminelle;

b) soit n'ont pas été saisis conformément au mandat ou au présent article.

(8) Le saisi qui a le droit, à tout moment raisonnable et aux conditions raisonnables que peut imposer le ministre, d'examiner les documents ou choses saisis conformément au présent article et d'obtenir reproduction des documents aux frais du ministre en une seule copie.

J'ai reproduit les vues du juge Wilson en ce qui concerne l'article 231.3 [alors paragraphe 231(3)] de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, lesquelles démontrent les raisons pour lesquelles le fisc possède déjà des pouvoirs d'enquête extraordinaires en vertu de l'article 231.3 et pour lesquelles, en conséquence, l'article 231.4 doit être examiné très attentivement à la lumière du Manuel des opérations de l'impôt. Dans l'arrêt *McKinlay Transport*, précité, le juge Wilson déclare, aux pages 648 et 649:

Au début de mon analyse, j'ai souligné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* se fondait sur le principe de l'auto-déclaration et de l'auto-cotisation. La Loi aurait pu prévoir que chaque contribuable doit remettre tous ses documents au Ministre et à ses fonctionnaires pour qu'ils puissent faire les calculs nécessaires pour déterminer le revenu imposable de chacun. La Loi



provide, no doubt because it would be extremely expensive and cumbersome to operate such a system. However, a self-reporting system has its drawbacks. Chief among these is that it depends for its success upon the taxpayers' honesty and integrity in preparing their returns. While most taxpayers undoubtedly respect and comply with the system, the facts of life are that certain persons will attempt to take advantage of the system and avoid their full tax liability.

Accordingly, the Minister of National Revenue must be given broad powers in supervising this regulatory scheme to audit taxpayers' returns and inspect all records which may be relevant to the preparation of these returns. The Minister must be capable of exercising these powers whether or not he has reasonable grounds for believing that a particular taxpayer has breached the Act. Often it will be impossible to determine from the face of the return whether any impropriety has occurred in its preparation. A spot check or a system of random monitoring may be the only way in which the integrity of the tax system can be maintained. If this is the case, and I believe that it is, then it is evident that the *Hunter* criteria are ill-suited to determine whether a seizure under s. 231(3) of the *Income Tax Act* is reasonable. The regulatory nature of the legislation and the scheme enacted require otherwise. The need for random monitoring is incompatible with the requirement in *Hunter* that the person seeking authorization for a search or seizure have reasonable and probable grounds, established under oath, to believe that an offence has been committed.

I point out that under section 231.4 the Minister "must have reasonable and probable grounds to believe a violation of the Act or Regulations has been committed or will likely be committed".

Wilson J. then limited the search provisions to business areas and weighed the state interest in monitoring compliance with the legislation against an individual's privacy interest, at page 649:

This is not to say that any and all forms of search and seizure under the *Income Tax Act* are valid. The state interest in monitoring compliance with the legislation must be weighed against an individual's privacy interest. The greater the intrusion into the privacy interests of an individual, the more likely it will be that safeguards akin to those in *Hunter* will be required. Thus, when the tax officials seek entry onto the private property of an individual to conduct a search or seizure, the intrusion is much greater than a mere demand for production of documents. The reason for this is that, while a taxpayer may have little expectation of privacy in relation to his business records relevant to the determination of his tax liability, he has a significant privacy interest in the inviolability of his home.

n'exige pas cela, sûrement parce qu'un tel système serait extrêmement coûteux et peu commode. Cependant, un régime d'auto-déclaration a ses désavantages, dont le principal est que son succès dépend de l'honnêteté et de l'intégrité des contribuables dans la préparation de sa déclaration. Bien qu'il ne fasse pas de doute que la plupart des contribuables respectent le régime et s'y conforment, c'est un fait que certaines personnes tentent d'en tirer profit et d'échapper en partie au fisc.

Conséquemment, le ministre du Revenu national doit disposer, dans la surveillance de ce régime de réglementation, de larges pouvoirs de vérification des déclarations des contribuables et d'examen de tous les documents qui peuvent être utiles pour préparer ces déclarations. Le Ministre doit être capable d'exercer ces pouvoirs, qu'il ait ou non des motifs raisonnables de croire qu'un certain contribuable a violé la Loi. Il est souvent impossible de dire, à première vue, si une déclaration a été préparée de façon irrégulière. Les contrôles ponctuels ou un système de vérification au hasard peuvent constituer le seul moyen de préserver l'intégrité du régime fiscal. Si tel est le cas, et je crois qu'il en est ainsi, il est évident 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 de l'impôt sur le revenu*. La nature réglementaire du texte législatif et son intention générale ne s'y prêtent pas. La nécessité d'un contrôle au hasard est incompatible avec l'exigence, énoncée dans l'arrêt *Hunter*, que la personne qui demande l'autorisation ait des motifs raisonnables et probables, établis sous serment, de croire qu'une infraction a été commise.

Je tiens à souligner qu'aux termes de l'article 231.4, le ministre doit avoir «des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction prévue par la présente loi ou par le Règlement a été commise ou sera probablement commise».

Le juge Wilson a ensuite limité les dispositions relatives aux fouilles et aux perquisitions au domaine commercial et a, à la page 649, soupesé l'intérêt qu'a l'État à contrôler le respect de la loi en fonction du droit des citoyens à la protection de leur vie privée:

Il ne faut pas conclure que toutes les formes de perquisitions et de saisies effectuées sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont valides. L'intérêt qu'a l'État à contrôler le respect de la Loi doit être soupesé en fonction du droit des particuliers à la protection de leur vie privée. Plus grande est l'atteinte aux droits à la vie privée des particuliers, plus il est probable que des garanties semblables à celles que l'on trouve dans l'arrêt *Hunter* seront nécessaires. Ainsi, le fait pour des agents du fisc de pénétrer dans la propriété d'un particulier pour y faire une perquisition et une saisie constitue une immixtion beaucoup plus grande que la simple demande de production de documents. La raison en est que même s'il est possible que le contribuable s'attende peu à ce que son droit à la protection de sa vie privée soit respecté relativement à ses documents commerciaux utiles pour établir son assujettissement à l'impôt,

La Forest J. agreed with Wilson J. for different reasons, but did state, at page 650 that:

... we are dealing with a statute which, though supported by penal sanctions, including imprisonment, is essentially of an administrative nature.

The question of imprisonment is very important, because in the B.C. Securities Commission's factum in the *Branch* case, *supra*, it was stated:

In the case at bar, the orders which may be issued by the Commission after a hearing into the Appellants' conduct include the removal of their rights to trade securities and to be corporate directors. These orders, made in the public interest, are remedial, and do not involve "true penal consequences".

It is possible that the subpoena power could be exercised in the course of an investigation into conduct which is a violation of section 128 of the Act or of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]. However, the primary purpose behind the section 128 subpoena power is not to acquire evidence for a quasi-criminal or criminal prosecution. The key purpose is to acquire evidence which will be reviewed by the Commission to assist it in determining whether to make any regulatory orders. Neither the Commission's investigators, nor the Commission itself, has the power to impose "penal consequences" on the appellants or anyone else.

Again it is not possible on the evidence before me to determine what is the key purpose in the case before me.

I will now examine *British Columbia Securities Commission v. Branch*, *supra*, in detail. Sopinka and Iacobucci JJ. gave the majority judgment. In that case, the British Columbia Securities Commission commenced an investigation into a company following a report by the company's auditors disclosing questionable expenditures. The appellants, two of the officers of the company, were served with summonses compelling their attendance for examination

il n'en attache pas moins d'importance au respect de l'inviolabilité de son domicile.

Le juge La Forest a abondé dans le sens du juge Wilson pour des motifs différents, mais a déclaré, à la page 650:

... nous sommes saisis d'une loi qui, bien qu'assortie de sanctions pénales dont l'emprisonnement, est essentiellement de nature administrative.

La question de l'emprisonnement est très importante, car dans le mémoire qu'elle a déposé dans l'affaire *Branch*, la Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique a déclaré:

[TRADUCTION] En l'espèce, au terme de l'enquête qu'elle mène au sujet de la conduite des appelants, la Commission peut notamment retirer aux appelants leur droit de négocier des valeurs mobilières et celui de faire partie d'un conseil d'administration. Ces décisions, qui sont prises dans l'intérêt du public, constituent des mesures correctives, et elle ne comporte pas de «véritables conséquences pénales».

Il est possible que le pouvoir d'assigner des témoins puisse être exercé au cours d'une enquête portant sur une conduite qui constitue une violation à l'article 128 de la Loi ou du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46]. Toutefois, l'objet principal du pouvoir d'assigner des témoins qui est prévu à l'article 128 n'est pas de recueillir des témoignages dans le but d'intenter une poursuite quasi-criminelle ou criminelle. Son objet essentiel est de recueillir des témoignages qui aideront la Commission à déterminer si elle doit prononcer des ordonnances de caractère réglementaire. Ni les enquêteurs de la Commission, ni la Commission elle-même n'ont le pouvoir d'imposer des «conséquences pénales» aux appelants ou à quiconque.

Je répète que les éléments de preuve qui ont été portés à ma connaissance ne me permettent pas de déterminer quel est l'objet principal qui est poursuivi dans l'affaire qui m'est soumise.

J'examinerai maintenant en détail l'arrêt *British Columbia Securities Commission c. Branch*, précité. Les juges Sopinka et Iacobucci ont prononcé le jugement majoritaire. Dans cette affaire, la Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique avait ouvert une enquête sur les activités d'une société dont les vérificateurs avaient, dans leur rapport, mentionné l'existence de dépenses discutables. Les appelants, deux des dirigeants de la compagnie,

under oath and requiring them to produce all information and records in their possession relating to the company. In response, they applied for a declaration to the effect that subsection 128(1) [of the *Securities Act*, S.B.C. 1985, c. 83] violates sections 7 and 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In *R. v. S. (R.J.)*, [[1995] 1 S.C.R. 451], it was decided that the courts could, in certain circumstances, grant exemptions from compulsion to testify. The crucial question is whether the predominant purpose for seeking the evidence is to obtain incriminating evidence against the person compelled to testify, or rather some legitimate public purpose. Here, Mr. Del Zotto was not subpoenaed. This would raise different matters. Many are resolved by *British Columbia Securities Commission v. Branch*, *supra*. However, more importantly to the matter before me, is the finding of the Supreme Court of Canada with respect to section 8. Subsection 128(1) of the *Securities Act* did not violate section 8 of the Charter.

According to the Supreme Court of Canada, the Act is essentially regulatory legislation designed to protect the public, including investors and discourage detrimental forms of commercial behaviour. Sopinka and Iacobucci JJ. stated, at pages 27-28:

An inquiry of this kind legitimately compels testimony as the Act is concerned with the furtherance of a goal which is of substantial public importance, namely, obtaining evidence to regulate the securities industry. Often such inquiries result in proceedings which are essentially of a civil nature. The inquiry is of the type permitted by our law as it serves an obvious social utility. Hence, the predominant purpose of the inquiry is to obtain the relevant evidence for the purpose of the instant proceedings, and not to incriminate Branch and Levitt. More specifically, there is nothing in the record at this stage to suggest that the purpose of the summonses in this case is to obtain incriminating evidence against Branch and Levitt.

This is unlike the case at bar where we have the Tax Operations Manual before us. At page 38 Sopinka and Iacobucci JJ. stated:

se sont vu signifier des assignations à comparaître pour subir un interrogatoire sous serment. On les enjoignait également de produire tous les renseignements et dossiers qui étaient en leur possession et qui concernaient la société. En réponse, ils ont demandé au tribunal de rendre un jugement déclarant que le paragraphe 128(1) [de la *Securities Act*, S.B.C. 1985, ch. 83] violait les articles 7 et 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans l'arrêt *R. c. S. (R.J.)*, [[1995] 1 R.C.S. 451] il a été jugé que les tribunaux peuvent, dans certaines circonstances, dispenser quelqu'un de témoigner. La question cruciale est celle de savoir si l'objet principal qui est visé en essayant de recueillir les témoignages en question est d'obtenir des témoignages incriminants contre la personne qui est forcée de témoigner, ou plutôt s'il s'agit d'un objet public légitime. En l'espèce, Del Zotto n'a pas reçu de subpoena. Cet état de fait soulèverait d'autres questions. L'arrêt *British Columbia Securities Commission c. Branch*, précité, en résout un bon nombre. Toutefois, un élément plus important en ce qui concerne la question qui m'est soumise est la conclusion que la Cour suprême du Canada a tirée au sujet de l'article 8, à savoir que le paragraphe 128(1) de la *Securities Act* ne viole pas l'article 8 de la Charte.

Selon la Cour suprême du Canada, la Loi est essentiellement un régime de réglementation destiné à protéger le public, y compris les investisseurs, et à décourager les formes préjudiciables de comportement commercial. Les juges Sopinka et Iacobucci ont déclaré, aux pages 27 et 28:

Une enquête de ce genre contraint légitimement une personne à témoigner puisque la Loi vise la réalisation d'un objectif d'une grande importance pour le public, à savoir, recueillir des témoignages pour régler le secteur des valeurs mobilières. Pareilles enquêtes aboutissent souvent à des procédures de nature essentiellement civile. L'enquête est du genre autorisé par notre droit puisqu'elle a une utilité sociale évidente. L'enquête a ainsi pour objet prédominant de recueillir le témoignage pertinent aux fins des présentes procédures et non dans le but d'incriminer Branch et Levitt. Plus précisément, il n'y a rien, à ce stade, dans le dossier qui porte à croire que les assignations en l'espèce ont pour objet d'obtenir des éléments de preuve incriminants contre Branch et Levitt.

Il n'en est pas ainsi dans le cas qui nous occupe, dans lequel le Manuel des opérations de l'impôt a été porté à notre connaissance. À la page 38, les juges Sopinka et Iacobucci déclarent:

It is clear that in numerous instances a regulatory regime will be needed in order to act as a check on an individual's self-interest. There are surely times when one's own motivations and objective are not of benefit to society on a wider scale.

Then at page 38:

There are areas of business, for example, that are subject to regulation as a matter of course. Persons who carry on the business of trading in securities realize that the industry is heavily regulated and for good reason. It is a crucial part of our economy that is at stake.

At pages 39-40 Sopinka and Iacobucci JJ. stated:

Hence, the *Securities Act* is essentially a scheme of economic regulation which is designed to discourage detrimental forms of commercial behaviour. The provisions provided by the legislature are pragmatic sanctions designed to induce compliance with the Act.

They went on to point out that the search and seizure provision authorized by the *Securities Act* "is one of the least intrusive of the possible methods which might be employed to obtain documentary evidence". There is no invasion of the taxpayer's home or business premises, and it simply calls for production of records. They stated at pages 40-41:

... the *Securities Act* serves an important social purpose and the social utility of such legislation justifies the minimal intrusion that the appellants may face. The law in question, is therefore, reasonable.

In my view section 231.4 of the *Income Tax Act* would be held to be in compliance with the Charter if there was no question as to the effect of the Tax Operations Manual in implementing section 231.4. In my view, the action commenced by Mr. Del Zotto will enable the Court to have a full record before it to make this decision. However, I am not persuaded that *British Columbia Securities Commission v. Branch, supra*, is a sufficient material change of circumstances to justify lifting the stay at the present time. The stay shall remain in effect and the action shall continue on an expedited basis. The application to lift the stay is dismissed.

Il est évident que dans de nombreux cas, un régime de réglementation sera nécessaire pour réprimer les intérêts des particuliers. Il arrive sûrement que la motivation et l'objectif de quelqu'un ne bénéficient pas à l'ensemble de la société.

Les juges poursuivent, à la page 38, en disant:

Par exemple, il y a des secteurs d'activités qui sont bien entendu réglementés. Les personnes qui effectuent des opérations sur valeurs mobilières comprennent que ce secteur est fortement réglementé, et ce, pour de bonnes raisons. C'est un secteur crucial de notre économie qui est en jeu.

Aux pages 39 et 40, les juge Sopinka et Iacobucci déclarent:

En conséquence, la *Securities Act* est essentiellement un régime de réglementation économique destiné à décourager les formes préjudiciables de comportement commercial. Les dispositions adoptées par la législature sont des sanctions pragmatiques destinées à inciter au respect de la Loi.

Ils ont poursuivi en soulignant que la disposition qui permet de procéder à des fouilles, à des saisies et à des perquisitions en vertu de la *Securities Act* «est l'une des méthodes les moins envahissantes auxquelles on puisse recourir pour obtenir une preuve documentaire». Il n'y a pas d'intrusion chez le contribuable ou dans un établissement commercial et on demande seulement la production de documents. Les juges ont ajouté, à la page 41:

... la *Securities Act* sert une fin sociale importante et l'utilité sociale d'une telle loi justifie l'atteinte minimale dont peuvent être victimes les appelants. La loi en question est donc raisonnable.

À mon avis, l'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* serait jugé conforme à la Charte si les incidences du Manuel des opérations de l'impôt sur l'application de l'article 231.4 ne soulevaient pas de questions. À mon avis, l'action introduite par Del Zotto permettra à la Cour d'avoir en main un dossier complet avant de rendre la présente décision. Je ne suis cependant pas persuadé que le prononcé de l'arrêt *British Columbia Securities Commission c. Branch*, précité, constitue un changement de situation suffisamment important pour justifier la levée de la suspension à ce moment-ci. La suspension conservera son plein effet et l'instruction de l'action se poursuivra de manière accélérée. La demande de levée de la suspension est rejetée.