

T-1774-95

T-1774-95

T-1775-95

T-1775-95

T-1776-95

T-1776-95

AGT Limited (Applicant)**AGT Limited (requérante)**

v.

c.

The Attorney General of Canada (Respondent)**Le procureur général du Canada (intimé)****INDEXED AS: AGT LTD. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: AGT LTD. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Rothstein J.—Calgary, March 27; Ottawa, May 31, 1996.

Section de première instance, juge Rothstein—Calgary, 27 mars; Ottawa, 31 mai 1996.

Income tax — Validity and enforceability of notices of requirements issued under Act, s. 231.2(1), in course of tax audit, concerning telephone company's documents and information filed with CRTC subject to latter's confidentiality order.

Impôt sur le revenu — Validité et applicabilité d'avis de demande délivrés dans le cadre d'une vérification fiscale conformément à l'art. 231.2(1) de la Loi à l'égard des documents et renseignements d'une société de téléphone qui ont été déposés auprès du CRTC et qui sont visés par l'ordonnance de non-divulgence prononcée par celui-ci.

Evidence — Telephone company providing information to CRTC with request for confidentiality — CRTC granting request as to certain of information — MNR issuing notices of requirements that company disclose information — Information not subject to common law privilege under "Wigmore Rules" as company not assured CRTC would grant request.

Preuve — La société de téléphone a fourni au CRTC des renseignements assortis d'une demande de non-divulgence — Le CRTC a accueilli la demande à l'égard de certains renseignements — Le MRN a délivré des avis de demande en vue de forcer la société à communiquer les renseignements — Le privilège de common law qui est défini par les «règles Wigmore» ne s'applique pas aux renseignements, étant donné que la société n'avait pas l'assurance que le CRTC accueillerait sa demande de non-divulgence.

AGT was an Alberta telephone company that took over the operations and assets of the Alberta Government Telephone Commission when the latter was privatized. AGT came under the jurisdiction of the CRTC and became a taxable entity. In an advance tax ruling, the Minister of National Revenue allowed the original cost, about \$4 billion, as undepreciated capital cost, as opposed to net book value. Before the CRTC, for the purposes of establishing AGT's revenue requirements, AGT took a more conservative approach to its income tax liability than in its income tax returns to the Minister. The CRTC and other parties issued interrogatories, some of which were answered by AGT with a request that they remain confidential. It was of the opinion that making public the information would prejudice its position *vis-à-vis* the Minister in any subsequent reassessment. If the Minister had access to such information, he might be prompted to reassess AGT. At the least, AGT's negotiating position with the Minister would be impaired.

AGT était une société de téléphone de l'Alberta qui a pris en main les activités et éléments d'actif de l'Alberta Government Telephone Commission lorsque celle-ci a été privatisée. AGT est alors devenue une entreprise assujettie à la réglementation du CRTC et une entité imposable. Dans une décision préliminaire en matière d'impôt, le ministre a permis l'utilisation du coût original, soit environ 4 000 000 000 \$, à titre de fraction non amortie du coût en capital par opposition à la valeur comptable nette. Lorsqu'elle a comparu devant le CRTC, AGT a présenté, pour établir les revenus dont elle avait besoin, une perspective plus prudente en ce qui a trait à sa dette fiscale qu'elle ne l'avait fait dans les déclarations de revenus qu'elle a remises au ministre. Le CRTC et d'autres parties ont fait parvenir des demandes de renseignements auxquelles AGT a répondu. Certaines des réponses étaient assorties d'une demande de non-divulgence. Selon AGT, si les renseignements qu'elle voulait garder confidentiels devenaient publiquement accessibles, sa position serait touchée lors de toute nouvelle cotisation du ministre. Si le ministre avait accès à ces renseignements, il pourrait être incité à établir une nouvelle cotisation à l'encontre d'AGT. À tout le moins, celle-ci serait en moins bonne position pour négocier avec le ministre.

CRTC Rules provide that the Commission must weigh the public interest in disclosure against the specific direct harm to an applicant that might result from such disclosure. In the instant case, the CRTC denied AGT's requests for confidentiality in respect of some information, but allowed others.

This was an application for judicial review concerning the validity and enforceability of notices of requirements to provide documents and information issued to AGT by the Minister pursuant to subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act*. The requirements require production of documents and information provided to the CRTC in confidence by AGT.

Held, the application should be dismissed.

The scope of subsection 231.2(1) of the Act is broad enough to allow the requirements herein. An examination of the relevant case law yields the following propositions: (1) the expectation of privacy in relation to business records is relatively low; (2) as long as the Minister's purpose is related to the administration and enforcement of the *Income Tax Act*, relevance of the material sought to a particular issue is not a prerequisite to a requirements notice under subsection 231.2(1); (3) documents may be compelled even if they are not required to be prepared or kept under the *Income Tax Act*; (4) it is not necessary that a requirements notice set out the grounds or particulars for which the documents sought are required; (5) as long as the documents pertain to a genuine inquiry into the tax liability of a person, they may be subject of a requirements notice under subsection 231.2(1). The requirements herein were in conformity with the above.

The confidential documents submitted to the CRTC are not subject to common law privilege. The common law privilege is defined by the "Wigmore Rules" as set out in *R. v. Gruenke*, [1991] 3 S.C.R. 263. First, the documents were submitted to the CRTC with the request that they remain confidential, but AGT could not be assured that the CRTC would agree with the request. In fact, the CRTC, exercising the discretionary power it is granted in this regard, ruled that some documents should be disclosed and others remain confidential. Therefore, they did not originate in a confidence that they would not be disclosed. As a result, the first of the "Wigmore" tests has not been met and it was not necessary to consider the others.

The requirements were not an abuse of process. While it may have been open to the Minister to apply to the CRTC to vary its confidentiality orders, there was nothing

Les règles du CRTC prévoient que celui-ci doit soupeser l'intérêt public lié à la communication par rapport au préjudice direct que celle-ci peut entraîner pour une partie requérante. Dans le cas sous étude, le CRTC a refusé les demandes de non-divulgence d'AGT à l'égard de certains renseignements, mais en a accueilli d'autres.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire portant sur la validité et l'applicabilité des avis de demande de production que le ministre a fait parvenir à AGT conformément au paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* à l'égard des documents et renseignements que AGT a déposés confidentiellement auprès du CRTC.

Jugement: la demande doit être rejetée.

La portée du paragraphe 231.2(1) de la Loi est suffisamment large pour permettre les demandes de production en l'espèce. Un examen de la jurisprudence pertinente révèle que (1) l'attente en matière de respect de la vie privée dans le cas des documents commerciaux est relativement faible; (2) dans la mesure où l'objet du ministre est lié à l'administration et à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il n'est pas nécessaire que les documents demandés concernent une question particulière pour qu'une demande de production puisse être délivrée aux termes du paragraphe 231.2(1); (3) des documents peuvent être exigés même si leur préparation ou leur tenue n'est pas requise par la *Loi de l'impôt sur le revenu*; (4) il n'est pas nécessaire qu'une demande de production de documents énonce les raisons pour lesquelles les documents sont demandés; (5) tant et aussi longtemps que les documents concernent une enquête véritable au sujet de la dette fiscale d'une personne, ils peuvent être visés par une demande de production fondée sur le paragraphe 231.2(1). Les demandes de production en l'espèce étaient conformes aux critères susmentionnés.

Les documents confidentiels remis au CRTC ne font pas l'objet d'un privilège de common law, lequel est défini par les «règles Wigmore» énoncées dans l'arrêt *R. c. Gruenke*, [1991] 3 R.C.S. 263. D'abord, les documents qui ont été remis au CRTC étaient assortis d'une demande de non-divulgence, mais AGT ne pouvait être assurée que le CRTC ferait droit à ladite demande. En fait, le CRTC a exercé le pouvoir discrétionnaire dont il est investi à cet égard et a conclu que certains documents devraient être rendus publics, tandis que d'autres devraient rester confidentiels. Par conséquent, AGT n'a pu transmettre les documents confidentiellement avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. Le premier des critères de Wigmore n'a donc pas été établi, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres critères.

Les demandes de production du ministre ne constituaient pas un recours abusif. Le ministre pouvait peut-être demander au CRTC de modifier ses ordonnances de non-

in subsection 231.2(1) that suggested that it could not be invoked by the Minister in the face of such confidentiality orders. It would be quite a leap of logic to conclude that the CRTC's discretionary confidentiality orders override other statutory powers, especially when the person invoking the statutory power was not a party before the CRTC. It was not necessary for the Minister to apply to the CRTC to vary its confidentiality orders. Nor were the requirements an application to vary the confidentiality orders. The power given to the Minister to obtain information from taxpayers was an alternative to the Minister having to seek a variation of a CRTC confidentiality order, and, by extension, the necessity of having to appeal a negative ruling to the Federal Court of Appeal. This power does not derogate from the general supervisory role of the Federal Court of Appeal. That the *Income Tax Act* enabled the Minister of National Revenue to obtain access to confidential information has no bearing on the general relationship between the CRTC and regulated entities—they may continue to have full confidence in the efficacy of CRTC confidentiality orders.

This was not a case of operational conflict (arising when a person is subjected to conflicting orders from different authorities such that compliance with one would necessitate violation of the other). The CRTC confidentiality orders were binding on the CRTC, not on AGT. By contrast, the Minister's requirements notices were binding on AGT.

There was no merit to the argument that in the particular circumstances of this case, a seizure under subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act* was unreasonable and violated section 8 of the Charter in that respect. First, the fact that counsel was involved in preparing the documents was irrelevant since no solicitor-client privilege was claimed. Second, when AGT chose to ask the CRTC to base its revenue requirement on information different from that reflected in its income tax returns, it voluntarily assumed the obligation to bring into existence documents which it now wishes to withhold from the Minister. It knowingly assumed an obligation for a beneficial purpose and could not later argue that the obligation had the effect of denying him his rights. Third, the fact that the confidentiality orders were based on a public interest finding in favour of confidentiality was not a relevant consideration in this case. The orders were made with respect to participants in proceedings before the CRTC. The Minister was not a party to those proceedings. Moreover, subsection 231.2(1) was also in the public interest. Fourth, relevance was not a prerequisite for a requirements notice under subsection 231.2(1). The requirements must only be related to the administration and enforcement of the *Income Tax Act*. Finally, it was sufficient that the Minister

divulgence, mais aucun élément du paragraphe 231.2(1) n'indique que le ministre ne peut invoquer cette disposition malgré ces ordonnances. Il serait illogique de conclure que les ordonnances discrétionnaires du CRTC l'emportent sur d'autres pouvoirs d'origine législative, surtout lorsque la personne qui invoque le pouvoir en question n'était pas partie aux procédures engagées devant le CRTC. Il n'était pas nécessaire que le ministre demande au CRTC de modifier ses ordonnances de non-divulgence et les demandes de production en l'espèce ne constituaient pas une demande de modification. Le pouvoir dont le ministre est investi en ce qui a trait à l'obtention de renseignements des contribuables constitue une solution de rechange à l'obligation pour le ministre de demander une modification d'une ordonnance de non-divulgence du CRTC et, par conséquent, à la nécessité d'en appeler d'une décision négative devant la Cour d'appel fédérale. Ce pouvoir ne modifie nullement le rôle de surveillance général de la Cour d'appel fédérale. Le fait que la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettait au ministre du Revenu national d'avoir accès à des renseignements confidentiels ne touche nullement la relation générale qui existe entre le CRTC et les entités réglementées, et celles-ci peuvent demeurer convaincues de l'efficacité des ordonnances de non-divulgence du CRTC.

Il ne s'agit pas d'un conflit opérationnel (qui survient lorsqu'une personne est visée par des ordonnances incompatibles émanant d'autorités différentes, de sorte que le respect de l'une d'elles nécessiterait la violation de l'autre). Les ordonnances de non-divulgence lient le CRTC et non AGT. En revanche, les demandes de production du ministre lient AGT.

Il n'y a pas lieu de soutenir que, dans les circonstances de la présente affaire, une saisie fondée sur le paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est abusive et va à l'encontre de l'article 8 de la Charte. D'abord, le fait que le conseiller juridique a participé à la préparation des documents n'est pas pertinent, étant donné qu'aucun privilège des communications entre l'avocat et le client n'a été invoqué. En deuxième lieu, lorsque AGT a décidé de demander au CRTC de déterminer ses besoins en revenus en se fondant sur des renseignements différents de ceux qui figuraient dans ses déclarations de revenus, elle a assumé de son plein gré l'obligation de préparer des documents qu'elle ne veut pas communiquer maintenant au ministre. Elle a assumé en toute connaissance de cause une obligation à des fins salutaires et est maintenue malvenue de faire valoir que cette obligation a pour effet de nier les droits du ministre. En troisième lieu, l'argument selon lequel les documents sont visés par des ordonnances de non-divulgence qui sont fondées sur l'existence d'un intérêt public en faveur de la confidentialité n'est pas pertinent en l'espèce. Les ordonnances ont été rendues dans un litige qui concernait les participants aux procédures engagées devant le CRTC. Le ministre n'était pas partie aux procédures. De plus, le paragraphe 231.2(1) est

was conducting an audit of AGT and that the documents he was seeking were business records pertaining to AGT's income tax liability.

Senior officials of the MNR Audit Division had called upon the CRTC in the hope of securing confidential information with regard to AGT by "diplomatic ways". This initiative, undertaken in order to avoid the risk of a court challenge that might be occasioned by serving a notice of requirements, was not an "innocent visit" but rather constituted a "back door" attempt to obtain documents from another Government agency to which the Minister, in the absence of a requirements notice, was not entitled. However, while the actions of the Minister's officials in contacting the CRTC were regrettable, those actions did not provide a basis for relief with respect to the requirements that were ultimately issued.

également une disposition d'intérêt public. En quatrième lieu, la pertinence n'est pas obligatoire pour qu'une demande de production puisse être délivrée aux termes du paragraphe 231.2(1). Les demandes de production doivent être liées uniquement à l'administration et à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Enfin, il est évident que le ministre procédait à une vérification au sujet d'AGT et que les documents qu'il cherchait à obtenir étaient des documents commerciaux liés à la dette fiscale de celle-ci et cette raison suffit.

Des membres supérieurs du personnel de la Division de vérification du ministère du Revenu se sont rendus à l'établissement du CRTC afin d'obtenir, par des «moyens diplomatiques», des renseignements confidentiels concernant AGT. La démarche en question, qui avait pour but d'éviter les contestations judiciaires que la signification d'une demande de production risquait d'entraîner, n'était pas une «visite innocente», mais constituait plutôt un moyen indirect d'obtenir d'un autre organisme fédéral des documents auxquels le ministre n'avait pas accès, en l'absence d'une demande de production. Cependant, même si les mesures que les fonctionnaires du ministre ont prises lorsqu'ils ont joint le CRTC sont regrettables, elles ne permettent pas d'accorder la réparation demandée au sujet des demandes de production qui ont finalement été délivrées.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Alberta Government Telephones Reorganization Act*, S.A. 1990, c. A-23.5.
CRTC Telecommunications Rules of Procedure, SOR/79-554, ss. 18(2), 19(1),(5),(10),(11) (as am. by SOR/86-832, s. 3).
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.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14.
Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231(3).
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 231.2(1).
Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 350, 358.
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 12(1), 37, 38, 39.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue et al., [1984] 1 S.C.R. 614; (1984), 9

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Alberta Government Telephones Reorganization Act*, S.A. 1990, ch. A-23.5.
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.
Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 231(3).
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 231.2(1).
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 350, 358.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14.
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 12(1), 37, 38, 39.
Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, DORS/79-554, art. 18(2), 19(1),(5), (10),(11) (mod. par DORS/86-832, art. 3).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national et autres, [1984] 1 R.C.S. 614; (1984), 9

D.L.R. (4th) 1; [1984] 4 W.W.R. 577; 7 Admin. L.R. 302; [1984] CTC 345; (1984), 84 DTC 6325; 54 N.R. 241; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; (1990), 68 D.L.R. (4th) 568; 55 C.C.C. (3d) 530; [1990] 2 C.T.C. 103; 76 C.R. (3d) 283; 47 C.R.R. 151; 90 DTC 6243; 106 N.R. 385; 39 O.A.C. 385; confg *R. v. McKinlay Transport Ltd.* (1987), 62 O.R. (2d) 757; 48 D.L.R. (4th) 765; 40 C.C.C. (3d) 94; [1988] 1 C.T.C. 426; 87 DTC 6314; 26 O.A.C. 352 (C.A.); confg *R. v. McKinlay Transport Ltd. and C.T. Transport Inc.* (1987), 58 O.R. (2d) 310; 37 D.L.R. (4th) 454; 32 C.C.C. (3d) 1; [1988] 1 C.T.C. 421; 27 C.R.R. 109; 87 DTC 5051 (H.C.); *R. v. Gruenke*, [1991] 3 S.C.R. 263; [1991] 6 W.W.R. 673; (1991), 67 C.C.C. (3d) 289; 8 C.R. (4th) 368; 7 C.R.R. (2d) 108; 75 Man. R. (2d) 112; 130 N.R. 161; 6 W.A.C. 112; *R. v. Fitzpatrick*, [1995] 4 S.C.R. 154; (1995), 129 D.L.R. (4th) 129; 102 C.C.C. (3d) 144; 43 C.R. (4th) 343; 188 N.R. 248.

DISTINGUISHED:

Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada (Attorney General), [1989] 3 F.C. 540; (1989), 24 C.I.P.R. 13; 24 C.P.R. (3d) 484; [1989] 2 C.T.C. 63; 89 DTC 5205; 27 F.T.R. 82 (T.D.); *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739; (1995), 125 D.L.R. (4th) 443; 31 Admin. L.R. (2d) 169; 183 N.R. 184.

REFERRED TO:

Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada, [1962] S.C.R. 729; (1962), 35 D.L.R. (2d) 49; 62 DTC 1236; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; (1984), 55 A.R. 291; 11 D.L.R. (4th) 641; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 27 B.L.R. 297; 14 C.C.C. (3d) 97; 2 C.P.R. (3d) 1; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; 84 DTC 6467; 55 N.R. 241; *AGT — Issues Related to Income Taxes*, Telecom Decision CRTC 93-9.

AUTHORS CITED

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*. McNaughton Revision, vol. 8. Boston: Little, Brown & Co., 1961.

APPLICATION for judicial review attacking the validity and enforceability of notices of requirements to provide documents and information issued to AGT by the Minister pursuant to subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act*, the requirements requiring production of documents and information

D.L.R. (4th) 1; [1984] 4 W.W.R. 577; 7 Admin. L.R. 302; [1984] CTC 345; (1984), 84 DTC 6325; 54 N.R. 241; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; (1990), 68 D.L.R. (4th) 568; 55 C.C.C. (3d) 530; [1990] 2 C.T.C. 103; 76 C.R. (3d) 283; 47 C.R.R. 151; 90 DTC 6243; 106 N.R. 385; 39 O.A.C. 385; conf. *R. v. McKinlay Transport Ltd.* (1987), 62 O.R. (2d) 757; 48 D.L.R. (4th) 765; 40 C.C.C. (3d) 94; [1988] 1 C.T.C. 426; 87 DTC 6314; 26 O.A.C. 352 (C.A.); conf. *R. v. McKinlay Transport Ltd. and C.T. Transport Inc.* (1987), 58 O.R. (2d) 310; 37 D.L.R. (4th) 454; 32 C.C.C. (3d) 1; [1988] 1 C.T.C. 421; 27 C.R.R. 109; 87 DTC 5051 (H.C.); *R. c. Gruenke*, [1991] 3 R.C.S. 263; [1991] 6 W.W.R. 673; (1991), 67 C.C.C. (3d) 289; 8 C.R. (4th) 368; 7 C.R.R. (2d) 108; 75 Man. R. (2d) 112; 130 N.R. 161; 6 W.A.C. 112; *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154; (1995), 129 D.L.R. (4th) 129; 102 C.C.C. (3d) 144; 43 C.R. (4th) 343; 188 N.R. 248.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Smith, Kline et French Laboratories Ltd. c. Canada (Procureur général), [1989] 3 C.F. 540; (1989), 24 C.I.P.R. 13; 24 C.P.R. (3d) 484; [1989] 2 C.T.C. 63; 89 DTC 5205; 27 F.T.R. 82 (1^{re} inst.); *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739; (1995), 125 D.L.R. (4th) 443; 31 Admin. L.R. (2d) 169; 183 N.R. 184.

DÉCISIONS CITÉES:

Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada, [1962] R.C.S. 729; (1962), 35 D.L.R. (2d) 49; 62 DTC 1236; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; (1984), 55 A.R. 291; 11 D.L.R. (4th) 641; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 27 B.L.R. 297; 14 C.C.C. (3d) 97; 2 C.P.R. (3d) 1; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; 84 DTC 6467; 55 N.R. 241; *AGT — Questions relatives aux impôts sur les bénéfices de la société*, Décision Telecom CRTC 93-9.

DOCTRINE

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*. McNaughton Revision, vol. 8, Boston: Little, Brown & Co., 1961.

DEMANDE de contrôle judiciaire portant sur la validité et l'applicabilité des avis de demande de production que le ministre du Revenu national a fait parvenir à AGT conformément au paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* à l'égard des documents et renseignements que AGT a dépo-

provided to the CRTC in confidence by AGT. Application dismissed.

COUNSEL:

Al Meghji for applicant.
Naomi Goldstein for respondent.

SOLICITORS:

Bennett Jones Verchere, Calgary, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

ROTHSTEIN J.

INTRODUCTION

1 The issue in this judicial review is the validity and enforceability of notices of requirements to provide documents and information (referred to as requirements or notice of requirements) issued to the applicant (AGT) by the Minister of National Revenue (Minister) pursuant to subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (as amended).¹

2 The requirements require production of "Documents and Information filed with the CRTC and not previously produced for the years 1990 to July, 1995". Three identical requirements were issued by the Minister, one dated July 20, 1995 addressed to and served on George K. Petty, President and CEO of AGT, a second dated July 24, 1995 addressed to and served on Jim McGillicuddy, Tax Manager for AGT and a third, dated July 27, 1995 addressed to and served on AGT counsel, Al Meghji, a lawyer with the Calgary law firm of Bennett, Jones, Verchere and one of AGT's counsel in this case.²

sés confidentiellement auprès du CRTC. Demande rejetée.

AVOCATS:

Al Meghji pour la requérante.
Naomi Goldstein pour l'intimé.

PROCUREURS:

Bennett Jones Verchere, Calgary, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimé.

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

LE JUGE ROTHSTEIN

INTRODUCTION

1 La présente demande de contrôle judiciaire porte sur la validité et l'applicabilité des avis de demande de production de documents et de renseignements (appelés les demandes ou demandes de production) que le ministre du Revenu national (ministre) a fait parvenir à la requérante (AGT) conformément au paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1 (et ses modifications)¹.

2 Les demandes concernent la production «de documents et de renseignements qui ont été déposés auprès du CRTC et qui n'ont pas été produits antérieurement pour les années allant de 1990 à juillet 1995». Le ministre a délivré trois demandes identiques, soit une en date du 20 juillet 1995 qui a été adressée et signifiée à George K. Petty, président et chef de la direction d'AGT, une deuxième en date du 24 juillet de la même année, qui a été adressée et signifiée à Jim McGillicuddy, administrateur fiscal d'AGT, et une troisième en date du 27 juillet 1995, qui a été adressée et signifiée à l'avocat d'AGT, M^e Al Meghji, membre du cabinet Bennett, Jones, Verchere, de Calgary, et l'un des conseillers juridiques d'AGT en l'espèce².

BACKGROUND

3 The documents sought by the Minister under the requirements and which AGT does not wish to produce are answers to interrogatories provided to the CRTC in confidence by AGT. Some background as to why such documents came into existence will help to place the dispute in context.³

4 Prior to October 4, 1990 telephone service in the Province of Alberta was provided by the Alberta Government Telephone Commission. As the Commission was a crown corporation that was exempt from federal and provincial income tax, it never made a claim for capital cost allowance for income tax purposes. By the *Alberta Government Telephones Reorganization Act*⁴ the Commission was restructured as of October 4, 1990 to provide for privatization. Telus Corporation was acquired by the Province of Alberta to act as a holding company. Most telephone operations and assets were transferred to AGT, a subsidiary of Telus. At this time AGT came under the jurisdiction of the CRTC and became a taxable entity.

5 In preparation for privatization, the Minister was asked for an advance tax ruling as to whether depreciable assets for tax purposes should be valued at original cost, approximately \$4 billion, or at net book value, i.e. original cost less depreciation, of about \$2.2 billion. The tax ruling allowed the original cost as undepreciated capital cost. The additional capital cost allowance for income tax purposes available by use of the original cost as undepreciated capital cost as opposed to net book value was referred to as additional tax deductions (ATD). In addition to the ATDs arising from the use of the original cost of assets as opposed to net book value for income tax purposes, there were a number of other matters relating to privatization which resulted in further ATDs.

FAITS À L'ORIGINE DU LITIGE

3 Les documents qui sont visés par les demandes du ministre et qu'AGT refuse de produire sont les réponses qu'AGT a données à titre confidentiel aux demandes de renseignements du CRTC. Pour comprendre le contexte du litige, il convient d'expliquer les circonstances dans lesquelles ces documents ont été préparés³.

4 Avant le 4 octobre 1990, le service téléphonique en Alberta était assuré par l'Alberta Government Telephone Commission. Étant donné que la Commission était une société d'État, elle n'était tenue de verser aucun impôt fédéral ou provincial et ne s'est jamais prévalu de la déduction pour amortissement aux fins de l'impôt. Conformément à la loi intitulée *Alberta Government Telephones Reorganization Act*⁴, la Commission a été restructurée le 4 octobre 1990 en prévision de sa privatisation. Le gouvernement de l'Alberta a fait l'acquisition de Telus Corporation, qui devait agir comme société mère. La majeure partie des activités et des éléments d'actif téléphoniques ont été transférés à AGT, filiale de Telus. AGT est alors devenue assujettie à la réglementation du CRTC et est devenue une entité imposable.

5 Dans le cadre de la préparation en vue de la privatisation, le ministre a dû rendre une décision préliminaire en matière d'impôt sur la question de savoir si les biens amortissables aux fins de l'impôt devaient être évalués au coût original, soit environ 4 000 000 000 \$, ou à la valeur comptable nette, c'est-à-dire au coût original moins l'amortissement, ce qui correspond à environ 2 200 000 000 \$. Dans sa décision, le ministre a permis l'utilisation du coût original à titre de fraction non amortie du coût en capital. La déduction pour amortissement supplémentaire qui est devenue disponible par suite de l'utilisation du coût original à titre de fraction non amortie du coût en capital plutôt que de la valeur comptable nette a créé des déductions d'impôt supplémentaires (DIS). Aux DIS découlant de l'utilisation du coût original des éléments d'actif par opposition à leur valeur comptable nette aux fins de l'impôt sur le revenu s'ajoutent d'autres DIS provenant de transactions liées à la privatisation.

- 6 AGT made an application to the CRTC for purposes of the CRTC establishing AGT's revenue requirements, initially for 1992. Once revenue requirements are determined, rates are set with a view to recovering the allowed revenue. The revenue is intended to cover AGT's expenses, cost of capital and perhaps other items; but of relevance here, the allowed revenue is intended to cover AGT's income tax liability. AGT should be in a position after attending to its expenses, including its income tax liability, to meet its cost of capital which includes interest on debt and its allowed return on equity.
- 7 Before the CRTC, AGT took a more conservative approach to its income tax liability than in its income tax returns to the Minister. Its reasons include intergenerational equity. Since its risk adjusted ATDs in its submissions to the CRTC reflected AGT's best judgment of the more likely outcome of its ultimate tax liability than its filed income tax returns, using its liability as reflected in its income tax returns for revenue requirements purposes would pose a greater risk to a post-audit generation than a pre-audit generation. Further, AGT expressed the concern that future competition would affect urban communities more than rural ones, leaving the rural users to absorb a greater proportion of tax costs as a result of any reassessment by the Minister. Finally there was a concern that attempting to recover past income taxes reassessed by the Minister would amount to retrospective rate making.
- 8 The CRTC did not accept AGT's submissions. In particular, it found that setting rates in future years to take account of any additional income tax liability would not constitute retrospective rate making any more than any other changes to accounting estimates requiring future recovery. Accordingly, it found that it would be able to make adjustments to AGT's rates in the future to reflect any differences between the amount of ATDs accounted for in prior periods and the amount permitted by the Minister on a
- AGT a demandé au CRTC d'établir les revenus dont elle avait besoin, d'abord pour l'année 1992. Une fois ces besoins déterminés, les tarifs sont établis de façon à permettre le recouvrement des revenus autorisés. Les revenus visent à couvrir les dépenses d'AGT, le coût du capital et peut-être d'autres éléments; cependant, ce qui est important pour le présent litige, c'est que les revenus autorisés doivent couvrir la dette fiscale d'AGT. Celle-ci devrait être en mesure, après avoir payé ses frais, y compris ses impôts, de payer son coût du capital, ce qui comprend l'intérêt sur la dette et son rendement des capitaux propres autorisé.
- Lorsqu'elle a comparu devant le CRTC, AGT a présenté une perspective plus prudente en ce qui a trait à sa dette fiscale qu'elle ne l'avait fait dans les déclarations de revenus qu'elle a remises au ministre, notamment par souci d'équité intergénérationnelle. Étant donné que les DIS qu'elle avait déclarées dans les documents remis au CRTC et qui avaient été pondérées en fonction des risques indiquaient avec plus de justesse, selon elle, sa dette fiscale ultérieure comparativement aux déclarations de revenus qu'elle avait déposées, l'utilisation de ces dernières pour déterminer ses besoins en revenus donnerait lieu à des risques plus élevés pour la génération suivant la vérification que pour la génération précédente. De plus, AGT craignait que la concurrence ultérieure ne soit plus forte dans les régions urbaines que dans les régions rurales, de sorte que les abonnés vivant en milieu rural seraient tenus d'absorber une plus grande part des impôts par suite d'une réévaluation du ministre. Elle craignait aussi que les efforts déployés pour recouvrer des impôts antérieurs par suite d'une réévaluation du ministre ne donnent lieu à une tarification rétrospective.
- Le CRTC n'a pas retenu les arguments d'AGT. Plus précisément, il a conclu que l'établissement de tarifs au cours des années ultérieures pour tenir compte des impôts supplémentaires à payer ne constituerait pas davantage une forme de tarification rétrospective que toute autre modification des estimations comptables qui nécessiterait des revenus supplémentaires. Il a donc décidé qu'il serait en mesure de rajuster les tarifs d'AGT à l'avenir pour tenir compte des différences entre les DIS utilisées

reassessment.

9 Leading up to Telecom Decision CRTC 93-9 on July 23, 1993, there were a number of proceedings, including income tax specific proceedings. In these proceedings, the CRTC and other parties issued interrogatories which were answered by AGT. Some answers relating to income tax issues were provided to the CRTC with a request that they remain confidential. In addition there were proceedings subsequent to July 23, 1993 in which AGT responded to interrogatories with similar confidentiality requests.

10 Without addressing in detail AGT's reasons for seeking confidentiality, suffice it to say that AGT was of the opinion that making public the information it sought to keep confidential would prejudice its position *vis-à-vis* the Minister in any subsequent reassessment by the Minister. For example, AGT may have assessed the risk of reassessment of its ATDs in its submissions to the CRTC for revenue requirements purposes. For the Minister to have access to such information might prompt the Minister to reassess AGT or at least would damage AGT's negotiating position with the Minister.

11 The CRTC has specific rules dealing with confidentiality requests.⁵ In essence, the Rules provide that the CRTC must weigh the public interest in disclosure against the specific direct harm to an applicant that might result from such disclosure. In accordance with this approach, the CRTC denied AGT's requests for confidentiality in respect of some information, but allowed others. It is the documents which the CRTC found were entitled to confidentiality to which AGT says the Minister's requirements should not apply.

ISSUES

12 AGT acknowledges that by its wording, subsection 231.2(1) is very broad and could apply to any

précédemment et le montant autorisé par le ministre lors d'une réévaluation.

9 Avant que le CRTC rende sa décision Telecom CRTC 93-9 le 23 juillet 1993, un certain nombre de procédures se sont déroulées, notamment des procédures concernant des questions fiscales. Au cours de ces procédures, le CRTC et d'autres parties ont fait parvenir des demandes de renseignements auxquelles AGT a répondu. Certaines des réponses qui ont été données au sujet des questions d'ordre fiscal étaient assorties d'une demande de non-divulgaration. Au cours de procédures qui ont eu lieu après le 23 juillet 1993, AGT a renouvelé sa demande de non-divulgaration lorsqu'elle a répondu aux demandes de renseignements.

10 Sans examiner à fond les raisons pour lesquelles AGT a demandé la confidentialité, il suffit de dire que, selon celle-ci, si les renseignements qu'elle voulait garder confidentiels devenaient publiquement accessibles, sa position serait touchée lors de toute réévaluation subséquente du ministre. Ainsi, il se peut qu'AGT ait évalué le risque lié à une réévaluation de ses DIS dans les documents qu'elle a remis au CRTC pour l'établissement de ses besoins en revenus. Si le ministre avait accès à ces renseignements, il pourrait être incité à établir une nouvelle cotisation à l'encontre d'AGT; à tout le moins, celle-ci serait en moins bonne position pour négocier avec le ministre.

11 Le CRTC a adopté des règles spécifiques au sujet des demandes de non-divulgaration⁵. Essentiellement, les Règles prévoient que le CRTC doit sopeser l'intérêt public lié à la communication par rapport au préjudice direct que celle-ci peut entraîner pour une partie requérante. En se fondant sur ce principe, le CRTC a refusé les demandes de non-divulgaration d'AGT à l'égard de certains renseignements, mais en accueilli d'autres. AGT soutient que les demandes de production du ministre ne devraient pas s'appliquer aux documents dont le CRTC a reconnu le caractère confidentiel.

QUESTIONS EN LITIGE

12 AGT reconnaît que le paragraphe 231.2(1) est libellé de façon très large et pourrait s'appliquer à

document or any information. However, it raises a number of defences which it says disentitle the Minister from relying on the requirements issued under that section in this case.

1. The case law has narrowed the scope of requirements under subsection 231.2(1) and what the Minister seeks in this case is outside the boundaries of subsection 231.2(1) as determined by the jurisprudence.

2. Common law privilege attaches to the documents in that they were produced with the understanding that they would not be disclosed.

3. The Minister's requirements constitute an abuse of the process in view of the confidentiality rulings of the CRTC.

4. There is an operational conflict created for AGT between the Minister's requirements and the CRTC's confidentiality orders. The Minister should go before the CRTC to ask for a variation of its confidentiality orders rather than proceeding by way of requirements.

5. The requirements constitute an unreasonable seizure contrary to section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.⁶

1. The Scope of Subsection 231.2(1)

13 Counsel for AGT says that much of the information sought by the Minister is irrelevant. He points to admissions in cross-examination of the Minister's deponent to that effect. In any event, counsel says the Minister was indifferent as to whether information or documents could possibly be relevant and therefore his conduct is not reasonable. Further, he says, there is evidence to indicate the information sought is not necessary to determine AGT's tax liability. He submits that this is a fishing expedition which, he says, is not permitted under subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act*.

tout document ou renseignement. Cependant, elle soulève certains moyens de contestation qui, selon elle, empêchent le ministre de se fonder sur les demandes de production délivrées en application de cette disposition en l'espèce.

1. La jurisprudence a restreint la portée des demandes de production aux termes du paragraphe 231.2(1) et les éléments que le ministre demande en l'espèce ne sont pas visés par cette disposition selon les limites fixées par la jurisprudence.

2. Il existe un privilège de common law à l'égard des documents, car ceux-ci ont été produits avec l'entente qu'ils ne seraient pas communiqués.

3. Les demandes de production du ministre constituent un recours abusif, compte tenu des décisions que le CRTC a rendues au sujet de la confidentialité.

4. Il existe un conflit opérationnel entre les demandes du ministre et les ordonnances de non-divulgaration du CRTC. Le ministre devrait demander au CRTC de modifier ses ordonnances de non-divulgaration et non de délivrer des demandes de production.

5. Les demandes de production constituent une saisie abusive qui va à l'encontre de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.⁶

1. La portée du paragraphe 231.2(1)

13 L'avocat d'AGT soutient qu'une bonne partie des renseignements que le ministre demande ne sont pas pertinents. Il souligne à cet égard les admissions qui ont été faites en ce sens par le témoin du ministre en contre-interrogatoire. À tout événement, l'avocat fait valoir que le ministre n'accordait aucune importance à la question de savoir si les renseignements ou documents pouvaient ou non être pertinents et n'a donc pas agi de façon raisonnable. L'avocat ajoute que, d'après la preuve, les renseignements demandés ne sont pas nécessaires pour déterminer la dette fiscale d'AGT. Selon lui, cette démarche constitue une recherche à l'aveuglette qui n'est pas autorisée par le paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

- 14 In *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue et al.*,⁷ Wilson J., relying on *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*,⁸ found that subsection 231(3) of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, as amended (now with differences that are inconsequential for purposes of this case, subsection 231.2(1) of the current *Income Tax Act*)⁹ was not to be construed as broadly as its language on its face could suggest. In *Richardson*, the Minister had served requirements on Richardson to disclose information about certain of its trading customers whose tax liability was not under investigation. Wilson J. called such a general check on compliance with the *Income Tax Act* a fishing expedition into the affairs of Richardson's customers. However, she did state that if the tax liability of a customer was the subject of a genuine inquiry, the Minister would have been entitled to require Richardson to disclose information about its customer even if innocent taxpayers' information was disclosed in the process.
- Dans l'arrêt *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national et autres*⁷, M^{me} le juge Wilson, se fondant sur l'arrêt *Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada*⁸, a conclu que le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, sous sa version modifiée (maintenant le paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁹ actuellement en vigueur, compte tenu de certaines différences qui n'ont pas d'importance aux fins du présent litige) ne devait pas être interprété d'une façon aussi libérale que son libellé semble l'indiquer à première vue. Dans l'arrêt *Richardson*, le ministre avait signifié à Richardson des demandes de renseignements au sujet de certains clients commerciaux de l'entreprise dont la dette fiscale ne faisait pas l'objet de l'enquête. M^{me} le juge Wilson a dit que cette vérification générale concernant le respect des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* constituait une recherche à l'aveuglette touchant la situation des clients de Richardson. Toutefois, elle a précisé que, si la dette fiscale d'un client avait véritablement fait l'objet d'une enquête, le ministre aurait eu le droit de sommer Richardson de divulguer des renseignements au sujet de son client, au risque que la démarche entraîne la communication de renseignements concernant un contribuable innocent.
- 15 In *R. v. McKinlay Transport Ltd.*,¹⁰ the question was whether a requirements notice under subsection 231(3) of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, was a reasonable seizure under section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In the Ontario High Court [(1987), 58 O.R. (2d) 310], Trainor J. found that relevance was a prerequisite to a requirements notice under subsection 231(3). He also said, amongst other things, that a requirements notice could be attacked on the grounds that the Minister was on a fishing expedition. In addition, he was of the opinion that where the issues had not been clearly identified, it would be incumbent on the Minister to set out the grounds for the demand in order that relevance could be ascertained. In the Ontario Court of Appeal [(1987), 62 O.R. (2d) 757], Grange J.A. found that a requirements notice was subject to being objectively tested to determine whether it was authorized by the section and
- Dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*¹⁰, il s'agissait de savoir si une demande de production fondée sur le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, constituait une saisie raisonnable aux termes de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le juge Trainor, de la Haute Cour de l'Ontario [(1987), 58 O.R. (2d) 310], a statué que la demande fondée sur le paragraphe 231(3) devait porter sur des documents pertinents. Il a ajouté qu'une demande de production pouvait être contestée au motif que le ministre faisait une recherche à l'aveuglette. Selon le juge Trainor, lorsque les questions à trancher n'ont pas été déterminées avec certitude, il appartient au ministre de préciser les motifs de la demande afin qu'il soit possible de vérifier si les documents demandés sont pertinents. Pour sa part, le juge Grange, de la Cour d'appel de l'Ontario [(1987), 62 O.R. (2d) 757], a décidé qu'une demande de production était assujettie

whether it was relevant to the tax liability of a specific person.

16 At the Supreme Court of Canada, Wilson J. observed that subsection 231(3) was enacted because of the reality that under Canada's self-reporting income tax system, some persons would attempt to avoid paying their full share of the tax burden. She then addressed the criteria to be met in order that a search be reasonable. After analyzing the criteria in the criminal context as set forth by Dickson J. (as he then was) in *Hunter et al. v. Southam Inc.*,¹¹ she concluded that such criteria were not applicable to regulatory provisions under the *Income Tax Act*. In particular, she found that the *Hunter* requirement that there be reasonable grounds for believing that a particular taxpayer had failed to observe the provisions of the *Income Tax Act* is not a requirement for the Minister acting under subsection 231(3). She specifically found that the other *Hunter* requirements were also not applicable. Thus, there is no necessity that there be reasonable grounds to believe that a requirements notice will turn up something related to a particular assessment or that only documents strictly relevant to the assessment may be authorized to be seized. Further, she concluded that subsection 231(3) provided for the compelled production of a wide array of documents and not just those which are required to be prepared and maintained under the *Income Tax Act*.

17 Wilson J. does not grant the Minister unconditional power to search and seize documents under the *Income Tax Act*. She observes that if a seizure involves entry onto private property of a taxpayer, the *Hunter* safeguards may be required. However, she also concludes that subsection 231(3) is the least intrusive means by which effective monitoring of compliance with the *Income Tax Act* can be effected. She states, at pages 649-650:

à une vérification objective en vue de déterminer si elle était autorisée par la disposition législative et si elle était pertinente en ce qui a trait à la dette fiscale d'un contribuable donné.

M^{me} le juge Wilson, de la Cour suprême du Canada, a fait remarquer que le paragraphe 231(3) a été édicté parce que, dans le cadre de l'actuel système canadien de déclaration volontaire des revenus, certaines personnes tentent d'éviter de payer leur pleine part de la dette fiscale. Elle a ensuite commenté les critères à respecter pour qu'une perquisition soit raisonnable. Après avoir analysé les critères que le juge Dickson (tel était alors son titre) avait établis en matière pénale dans l'arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*¹¹, elle a conclu que ces critères ne s'appliquaient pas aux dispositions réglementaires prises en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Plus précisément, elle a statué que l'exigence de l'arrêt *Hunter*, soit l'existence de motifs raisonnables de croire qu'un contribuable donné ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ne s'applique pas au paragraphe 231(3). Elle a ajouté que les autres exigences établies dans l'arrêt *Hunter* ne s'appliquaient pas non plus. Il n'est donc pas nécessaire qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une demande de production entraînera la divulgation d'un élément lié à une cotisation donnée et il n'est pas nécessaire non plus que seule la saisie des documents strictement pertinents aux fins de l'évaluation soit autorisée. Elle a également décidé que le paragraphe 231(3) permettait d'exiger la production d'une panoplie de documents et non seulement ceux qui doivent être préparés et tenus en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

M^{me} le juge Wilson n'accorde pas au ministre un pouvoir inconditionnel de chercher et de saisir des documents en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle mentionne que, s'il faut pénétrer dans la propriété privée d'un contribuable pour procéder à une saisie, les mesures de protection prévues dans l'arrêt *Hunter* seront peut-être nécessaires. Cependant, elle ajoute que le paragraphe 231(3) représente la façon la moins envahissante de contrôler le respect des exigences de la *Loi de l'impôt sur le reve-*

In my opinion, s. 231(3) provides the least intrusive means by which effective monitoring of compliance with the *Income Tax Act* can be effected. It involves no invasion of a taxpayer's home or business premises. It simply calls for the production of records which may be relevant to the filing of an income tax return. A taxpayer's privacy interest with regard to these documents *vis-à-vis* the Minister is relatively low. The Minister has no way of knowing whether certain records are relevant until he has had an opportunity to examine them. At the same time, the taxpayer's privacy interest is protected as much as possible since s. 241 of the Act protects the taxpayer from disclosure of his records or the information contained therein to other persons or agencies.

Having considered *Richardson* and *McKinlay*, I conclude:

1. The expectation of privacy in relation to business records is relatively low.
2. As long as the Minister's purpose is related to the administration and enforcement of the *Income Tax Act*, relevance of the material sought to a particular issue is not a prerequisite to a requirements notice under subsection 231.2(1).
3. Documents may be compelled even if they are not required to be prepared or kept under the *Income Tax Act*.
4. It is not necessary that a requirements notice set out the grounds or particulars for which the documents sought are required.
5. As long as the documents pertain to a genuine inquiry into the tax liability of a person, they may be the subject of a requirements notice under subsection 231.2(1).

nu. Voici comment elle s'exprime, aux pages 649 et 650:

À mon sens, le par. 231(3) prescrit la méthode la moins envahissante pour contrôler efficacement le respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle n'entraîne pas la visite du domicile ni des locaux commerciaux du contribuable, elle exige simplement la production de documents qui peuvent être utiles au dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu. Le droit du contribuable à la protection de sa vie privée à l'égard de ces documents est relativement faible vis-à-vis le Ministre. Ce dernier est absolument incapable de savoir si certains documents sont utiles avant d'avoir eu la possibilité de les examiner. En même temps, le droit du contribuable à la protection de sa vie privée est garanti autant qu'il est possible de le faire puisque l'art. 241 de la Loi interdit la communication de ses documents et des renseignements qu'ils contiennent à d'autres personnes ou organismes.

Compte tenu des arrêts *Richardson* et *McKinlay*, je conclus comme suit:

1. L'attente en matière de respect de la vie privée dans le cas des dossiers commerciaux est relativement faible.
2. Dans la mesure où l'objet du ministre est lié à l'administration et à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il n'est pas nécessaire que les documents demandés concernent une question particulière pour qu'une demande de production puisse être délivrée aux termes du paragraphe 231.2(1).
3. Des documents peuvent être exigés même si leur préparation ou leur tenue n'est pas requise par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.
4. Il n'est pas nécessaire qu'une demande de production de documents énonce les raisons pour lesquelles les documents sont demandés.
5. Tant et aussi longtemps que les documents concernent une enquête véritable au sujet de la dette fiscale d'une personne, ils peuvent être visés par une demande de production fondée sur le paragraphe 231.2(1).

aware that confidential information had been filed with the CRTC by AGT pertaining to income tax issues. The Minister requested such information from AGT but not all of it was produced. The information not produced was that which had been supplied to the CRTC and which was subject to the CRTC's confidentiality orders. The Minister then sought to obtain the confidential information from the CRTC. The CRTC would not disclose the information (I will return to this issue). It was at that point the requirements were issued.

19 As the Minister had been conducting an extensive audit of AGT, this is the case of a genuine inquiry into the income tax liability of AGT. There is no doubt that the subject-matter of the documents which the Minister sought pertains to AGT's tax liability. The Minister is entitled to business records, which these are, whether relevant or irrelevant to any specific issue. The fact that the documents may not have been prepared for purposes of the *Income Tax Act* is of no consequence.

20 I do not see any general condition precedent to the Minister invoking subsection 231.2(1) that he first attempt to obtain the documents voluntarily or that he limit his requirements by some preliminary determination of likely relevance. Certainly the Minister may not invoke subsection 231.2 (1) in bad faith. However, the fact that he acknowledges that some of the information he seeks is not relevant, is not fatal to the Minister.

21 In the absence of some other specific rationale to the contrary, the Minister is entitled in the present case to the documents he seeks from AGT.

2. Common Law Privilege

22 AGT says the confidential documents submitted to the CRTC are subject to common law privilege

qu'AGT avait déposé auprès du CRTC des renseignements confidentiels concernant certaines questions d'ordre fiscal. Le ministre a demandé ces renseignements à AGT, mais ne les a pas tous obtenus. Les renseignements qui n'ont pas été produits étaient ceux qui avaient été fournis au CRTC et qui étaient visés par les ordonnances de non-divulgence de celui-ci. Le ministre a ensuite tenté d'obtenir les renseignements confidentiels du CRTC, qui a refusé de les communiquer (j'y reviendrai). C'est à ce moment que les demandes de production ont été délivrées.

Étant donné que le ministre procédait à une vérification approfondie au sujet d'AGT, il s'agit en l'espèce d'une enquête véritable concernant la dette fiscale d'AGT. Il est indubitable que les documents demandés par le ministre concernent la dette fiscale d'AGT. Le ministre a le droit d'exiger la production de documents commerciaux, et il s'agit précisément de documents commerciaux en l'espèce, qu'ils soient pertinents ou non en ce qui a trait aux questions en litige. Le fait que les documents n'ont peut-être pas été préparés aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'a aucune importance.

À mon avis, il n'existe aucune condition générale imposant au ministre l'obligation, avant d'invoquer le paragraphe 231.2(1), de tenter d'abord d'obtenir les documents volontairement ou de limiter sa demande en procédant à une détermination préliminaire de la pertinence probable des renseignements demandés. Il est vrai que le ministre ne peut invoquer le paragraphe 231.2(1) de mauvaise foi. Cependant, le fait qu'il reconnaît qu'une partie des renseignements qu'il demande ne sont pas pertinents ne porte pas un coup fatal à la cause du ministre.

En l'absence de certaines raisons précises indiquant le contraire, le ministre a le droit en l'espèce d'exiger la production des documents qu'il demande à AGT.

2. Privilège de common law

AGT soutient que les documents confidentiels remis au CRTC font l'objet d'un privilège de com-

and, therefore, production cannot be compelled by the Minister using a requirements notice under subsection 231.2(1). This argument, I think, goes to whether there is a reasonable expectation of privacy with respect to the documents. As Wilson J. pointed out in *McKinlay*, business records are subject to a low expectation of privacy. However, while such expectation may be low, it is not zero.

23 Common law privilege is defined by the “Wigmore rules” [Wigmore, *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 8, McNaughton Revision, para. 2285] as outlined in cases such as *R. v. Gruenke*.¹² The “Wigmore rules” are set forth in *Gruenke*, at page 284:

(1) The communications must originate in a *confidence* that they will not be disclosed.

(2) This element of *confidentiality must be essential* to the full and satisfactory maintenance of the relation between the parties.

(3) The *relation* must be one in which the opinion of the community ought to be sedulously *fostered*.

(4) The *injury* that would inure to the relation by the disclosure of the communications must be *greater than the benefit* thereby gained for the correct disposal of litigation.

24 *Gruenke* distinguishes between those situations in which there is a *prima facie* presumption of privilege and those when the *prima facie* presumption is against privilege. At page 286, Lamer C.J. states:

The term “case-by-case” privilege is used to refer to communications for which there is a *prima facie* assumption that they are not privileged (i.e., are admissible). The case-by-case analysis has generally involved an application of the “Wigmore test” (see above), which is a set of criteria for determining whether communications should be privileged (and therefore not admitted) in particular cases. In other words, the case-by-case analysis requires that the policy reasons for excluding otherwise relevant evidence be weighed in each particular case.

mon law et que le ministre ne peut donc en exiger la production au moyen d’une demande fondée sur le paragraphe 231.2(1). À mon avis, cet argument soulève la question de savoir s’il existe une attente raisonnable en matière de vie privée relativement aux documents. Comme l’a dit M^{me} le juge Wilson dans l’arrêt *McKinlay*, l’attente en matière de vie privée est faible dans le cas des documents commerciaux. Cependant, si faible soit-elle, cette attente n’est pas totalement absente.

Le privilège de common law est défini par les «règles Wigmore» [Wigmore, *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 8, révision McNaughton, par. 2285] énoncées dans des arrêts comme celui de *R. c. Gruenke*¹². Les «règles Wigmore» sont résumées comme suit dans l’arrêt *Gruenke*, à la page 284:

[TRADUCTION] (1) Les communications doivent avoir été transmises *confidentiellement* avec l’assurance qu’elles ne seraient pas divulguées.

(2) Le *caractère confidentiel doit être* un élément *essentiel* au maintien complet et satisfaisant des rapports entre les parties.

(3) Les *rapports* doivent être de la nature de ceux qui, selon l’opinion de la collectivité, doivent être *entretenus* assidûment.

(4) le *préjudice* permanent que subiraient les rapports par la divulgation des communications doit être *plus considérable que l’avantage* à retirer d’une juste décision.

Dans cet arrêt, la Cour établit la distinction entre les cas où il existe une présomption *prima facie* en faveur de l’existence du privilège et ceux où la présomption contraire s’applique. Voici comment le juge en chef Lamer, s’exprime, à la page 286:

L’expression privilège «fondé sur les circonstances de chaque cas» est utilisée pour viser des communications à l’égard desquelles il y a une présomption à première vue qu’elles ne sont pas privilégiées (c.-à-d. qu’elles sont admissibles). L’analyse de chaque cas a généralement comporté une application du «critère de Wigmore» (voir précédemment), qui constitue un ensemble des critères pour déterminer si des communications devraient être privilégiées (et, par conséquent, ne pas être admises) dans des cas particuliers. En d’autres termes, l’analyse de chaque cas exige que les raisons de principe d’exclure des éléments de preuve par ailleurs pertinents soient évaluées dans chaque cas particulier.

As I understand AGT's argument, while there is no presumption of privilege over the documents, application of the "Wigmore rules" to the circumstances of this case will result in them being found to be privileged and exempt from seizure under subsection 231.2(1).

25 I turn to the first of the "Wigmore rules"—the documents must originate in a confidence that they will not be disclosed. In the case at bar, the documents in question were submitted to the CRTC by AGT with the request that they remain confidential. The CRTC ruled that some documents should be disclosed and others should remain confidential. In making such rulings, the CRTC had regard for sections 350 and 358 of the *Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3, as amended, and sections 18 and 19 of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*.¹³ In relevant part they provide:

350. Where information concerning the costs of a railway company or other information that is by its nature confidential is obtained from the company by the Commission in the course of any investigation under this Act, the information shall not be published or revealed in such a manner as to be available for the use of any other person, unless in the opinion of the Commission the publication is necessary in the public interest.

...

358. (1) The Commission may, by notice served on any railway, telegraph, telephone or express company or any officer, servant or agent of the company, require it, the officer, servant or agent to furnish the Commission, at or within any time stated in the notice, with a written statement or statements showing in so far, and with such detail and particulars, as the Commission requires

...

(3) Any information furnished to the Commission by any return, or any evidence taken by the Commission in connection therewith, shall not be open to the public, or published, but shall be for the information of the Commission only.

AGT semble soutenir que, même s'il n'existe aucune présomption en faveur de l'existence d'un privilège à l'égard des documents, compte tenu de l'application des règles Wigmore aux circonstances de la présente affaire, les documents en question sont privilégiés et ne peuvent faire l'objet d'une saisie fondée sur le paragraphe 231.2(1).

J'examine d'abord la première des «règles Wigmore», selon laquelle les communications doivent avoir été transmises confidentiellement avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées. Dans le cas qui nous occupe, AGT a soumis les documents en question au CRTC en lui demandant d'en protéger le caractère confidentiel. Le CRTC a décidé que certains documents devraient être divulgués, tandis que d'autres devraient rester confidentiels. Pour en arriver à ces décisions, le CRTC a tenu compte des articles 350 et 358 de la *Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. (1985), ch. R-3, et ses modifications, ainsi que des articles 18 et 19 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*¹³, dont voici les extraits pertinents:

350. Lorsque la Commission obtient d'une compagnie de chemin de fer, au cours d'une enquête faite en vertu de la présente loi, des renseignements relatifs aux frais de cette compagnie ou d'autres renseignements de nature confidentielle, ces renseignements ne peuvent être publiés ni révélés d'une manière qui les rende utilisables par quelqu'un d'autre, sauf si, de l'avis de la Commission, cette publication est nécessaire dans l'intérêt public.

...

358. (1) La Commission peut, par avis signifié à une compagnie de chemin de fer, de télégraphe, de téléphone ou de messagerie ou à l'un de ses dirigeants, employés ou agents, la requérir, ou requérir ce dirigeant, cet employé ou cet agent, de lui fournir, à la date ou dans le délai fixé par cet avis, des états par écrit montrant, dans la mesure que le veut la Commission et avec les particularités et détails qu'elle exige:

...

(3) Aucun renseignement fourni à la Commission dans un rapport de ce genre, et aucun témoignage reçu par la Commission au sujet de ce rapport, ne peuvent être communiqués au public ni publiés, ces renseignements ou ces témoignages devant servir à l'information de la Commission seulement.

...
 (5) The Commission may authorize any part of the information obtained by it to be made public when, and in so far as, there may appear to the Commission to be good and sufficient reasons for so doing,

[CRTC Telecommunications Rules of Procedure]

18. . . .

(2) A party who is unable or unwilling to provide a full and adequate response to an interrogatory shall

...
 (c) where the party contends that the information sought is of a confidential nature, provide a response that sets out the reasons therefor as required by subsection 19(2),

and file with the Secretary a copy of the response provided.

...
 19. (1) Where a document is filed with the Commission by a party in relation to any proceeding, the Commission shall place the document on the public record unless the party filing the document asserts a claim of confidentiality at the time of such filing.

...
 (5) Where a claim for confidentiality is made in connection with a document that has not been filed by a party, the Commission may require the party to file the document and, after the document has been filed, the document shall

(a) be reviewed by the Commission in confidence; and

(b) be dealt with as provided in subsection (10) or (11), whichever is applicable.

...
(10) Where the Commission is of the opinion that, based on all the material before it, no specific direct harm would be likely to result from disclosure, or where any such specific direct harm is shown but is not sufficient to outweigh the public interest in disclosing the document, the document shall be placed on the public record.

(11) Where the Commission is of the opinion that, based on all the material before it, the specific direct harm likely to result from public disclosure justifies a claim for confidentiality, the Commission may

(a) order that the document not be placed on the public record;

...
 (5) La Commission peut autoriser la publication de toute partie de ces renseignements, au temps et dans la mesure où elle juge qu'il y a de bonnes et suffisantes raisons pour le faire; . . .

[Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications]

18. . . .

(2) Une partie qui est incapable ou qui refuse de fournir une réponse complète et satisfaisante à une demande de renseignements doit,

...
 c) si elle allègue que les renseignements demandés sont de nature confidentielle, en donner les raisons dans sa réponse, tel que l'exige le paragraphe 19(2),

et adresser une copie de sa réponse au secrétaire.

...
 19. (1) Les documents déposés auprès du Conseil par une partie dans une instance sont considérés comme des documents publics, à moins que la partie concernée ne réclame qu'ils soient traités à titre confidentiel lors de leur dépôt.

...
 (5) Le Conseil peut exiger le dépôt de tout document faisant l'objet d'une demande de traitement confidentiel; ce document est alors

a) examiné par le Conseil à titre confidentiel; et

b) assujetti au paragraphe (10) ou (11), selon le cas.

...
(10) Lorsque le Conseil est d'avis, sur la foi des éléments de preuve à sa disposition, que la divulgation ne causerait vraisemblablement pas de préjudice direct ou que l'intérêt public a préséance, le document est rendu public.

(11) Si, sur la foi des éléments de preuve à sa disposition, le Conseil est d'avis que le document doit être traité confidentiellement à cause de la possibilité d'un préjudice direct, il peut ordonner

a) que le document ne soit pas rendu public;

(b) order disclosure of an abridged version of the document; or

(c) order that the document be disclosed to parties at a hearing to be conducted *in camera*. [Emphasis added.]

b) qu'une version abrégée du document soit divulguée; ou

c) que le contenu du document soit révélé aux parties au cours d'une audience tenue à huis clos. [Non souligné dans l'original.]

26 It is apparent that sections 350 and 358 of the *Railway Act* confer a discretion on the CRTC to disclose confidential information where it considers the public interest requires such disclosure. Sections 18 and 19 of the Rules provide a procedure and criteria under which the CRTC is to determine whether information that is confidential should be revealed. The CRTC is required to exercise its discretion based on the specific direct harm criteria in subsections 19(10) and (11) of the Rules as to whether, and the extent to which, to order disclosure of documents submitted in confidence in any given case. It is these discretionary provisions under which the Commission acted with respect to the documents in question in this case.¹⁴ For example, in its decision on requests for disclosure, dated January 20, 1992, the Commission states:

This letter constitutes the Commission's decision regarding requests of the parties to this proceeding for public disclosure and for further responses in relation to the responses to interrogatories filed by AGT. . . .

...

In assessing AGT's claims for confidentiality, the Commission is governed by the provisions of sections 350 and 358 of the *Railway Act* and section 19 of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*. In each case, the Commission has weighed the public interest in disclosure and the specific direct harm that might result from such disclosure. In applying these principles, the Commission has considered a number of factors.

The Commission goes on to give examples of the matters it considered. One was the extent of competition in a particular market. The Commission states:

The Commission considers that, other things being equal, the greater the degree of competition, the greater the specific harm that could be expected to result from disclosure.

Les articles 350 et 358 de la *Loi sur les chemins de fer* accordent manifestement au CRTC un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de divulguer des renseignements confidentiels lorsqu'il estime que cette publication est nécessaire dans l'intérêt public. Les articles 18 et 19 des Règles énoncent la procédure et les critères selon lesquels le CRTC doit déterminer si des renseignements confidentiels devraient être révélés. Le CRTC doit exercer son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur l'ampleur du préjudice direct qui découlerait de la divulgation de documents remis à titre confidentiel, conformément aux paragraphes 19(10) et (11) des Règles. Ce sont ces dispositions de nature discrétionnaire sur lesquelles le Conseil s'est fondé dans le cas des documents concernés en l'espèce¹⁴. Ainsi, dans sa décision datée du 20 janvier 1992 au sujet des demandes de divulgation, le Conseil s'exprime en ces termes:

[TRADUCTION] La présente lettre constitue la décision du Conseil concernant les demandes que les parties ont présentées en vue d'obtenir la divulgation publique ainsi que des réponses supplémentaires à l'égard des réponses déposées par AGT au sujet des demandes de renseignements. . . .

...

Pour l'évaluation des demandes de traitement confidentiel d'AGT, le Conseil est régi par les dispositions des articles 350 et 358 de la *Loi sur les chemins de fer* et par l'article 19 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*. Dans chaque cas, le Conseil a soupesé l'intérêt public lié à la divulgation et le préjudice direct qui pourrait en découler. Pour appliquer ces principes, le Conseil a examiné un certain nombre de facteurs.

Le Conseil donne ensuite des exemples de ces facteurs. L'un d'eux était l'ampleur de la concurrence dans un marché donné. Voici comment le Conseil s'exprime:

[TRADUCTION] Le Conseil estime que, toutes choses étant égales par ailleurs, plus la concurrence est forte, plus le préjudice découlant de la divulgation risque d'être important.

The Commission concluded that some information, for which confidentiality was requested, should be placed on the public record. Other information should remain confidential. The Commission states:

Having regard to these considerations, the Commission has decided that all or part of the information subject to a claim of confidence in the interrogatories listed in Appendix A of this decision should be placed on the public record of this proceeding. In each such case, the Commission has concluded that the specific direct harm likely to be caused by disclosure would not outweigh the public interest in disclosure. Accordingly, unless otherwise expressly indicated in Appendix A, AGT is directed to place on the public record all of the information which was subject to a claim of confidence in each of the interrogatories listed in Appendix A.

The requests for public disclosure that are the subject of this decision which relate to interrogatories that are not listed in Appendix A are hereby denied.

27 In *Gruenke, supra*, it was found that the communications between the accused and a pastor and counsellor did not originate in a confidence that they would not be disclosed. The pastor and counsellor testified that they were unclear as to whether they were expected to keep confidential what the accused told them. This led the Court to the conclusion that the accused did not make her admissions to them in the confident belief they would not be disclosed.

28 In the case at bar, the basis of the privilege claim is that the documents were submitted to the CRTC with a claim for confidentiality pursuant to sections 18 and 19 of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*. There is no evidence of any other reason supporting the argument that they originated in the confidence that they would not be disclosed. Undoubtedly, AGT hoped the CRTC would rule that the documents not be disclosed; but in making their submissions, they left themselves in the hands of the CRTC. The CRTC was bound to follow the relevant provisions of the *Railway Act* and *CRTC Telecommunications Rules of Procedure* and exercise its

Le Conseil a conclu que certains documents devraient être rendus publics, tandis que d'autres devraient rester confidentiels:

[TRADUCTION] Compte tenu de tous ces facteurs, le Conseil a décidé que la totalité ou une partie des renseignements visés par une demande de traitement confidentiel relativement aux demandes de renseignements énumérées à l'annexe A de la présente décision devraient être rendus publics. Dans chacun de ces cas, le Conseil a conclu que l'intérêt public lié à la communication a prévalence sur le préjudice direct susceptible d'en découler. Par conséquent, sauf s'il en est expressément indiqué autrement à l'annexe A, AGT doit rendre publics tous les renseignements qui étaient visés par une demande de non-divulgence pour chacune des demandes de renseignements énumérées à l'annexe A.

Les demandes de divulgation qui sont visées par la présente décision et qui concernent des demandes de renseignements non mentionnées à l'annexe A sont refusées.

Dans l'arrêt *Gruenke*, précité, la Cour suprême a conclu que les communications entre l'accusée ainsi qu'un pasteur et un conseiller n'avaient pas été transmises confidentiellement avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées. Le pasteur et le conseiller ont dit au cours de leur témoignage qu'ils ne savaient pas s'ils devaient traiter confidentiellement les renseignements que l'accusée leur avait fournis. Ces témoignages ont incité la Cour à conclure que l'accusée ne leur avait pas fait ses aveux avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. 27

Dans la présente affaire, le privilège serait fondé sur le fait que les documents soumis au CRTC étaient assortis d'une demande de non-divulgence conformément aux articles 18 et 19 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, précitées. La preuve n'indique aucune autre raison permettant de dire que les documents ont été transmis confidentiellement avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. AGT souhaitait sans doute que le CRTC décide que les documents devraient être traités confidentiellement; cependant, lorsqu'elle a transmis ses documents, elle s'en est remise à la décision du CRTC, qui devait appliquer les disposi- 28

discretion as to whether to allow AGT's claim for confidentiality in whole or in part. This inevitably leads to the conclusion that AGT could not have originated the documents it submitted to the CRTC in the confidence they would not be disclosed.

29 AGT says that from its experience with the CRTC and from the way in which the CRTC dealt with its first submission of documents with a request for confidentiality, it had confidence that the CRTC would not disclose the documents which AGT considered confidential. Indeed after its first submission, and because of the CRTC's first decision, AGT probably had some confidence that a number of the documents subsequently submitted would not be disclosed. However, AGT could not have had such confidence with respect to its first submission of documents and indeed could never be certain that a new argument from another party might not result in the CRTC deciding to order further disclosure. Further, there is some indication in the material that the CRTC revisited at least one of its confidentiality decisions.¹⁵ In addition, the CRTC indicates in its August 7, 1992 decision, that AGT had submitted that the material in question in this case was of a "uniquely sensitive nature" and that the CRTC agreed that the circumstances are unique. That the CRTC considered it necessary to revisit one of its confidentiality decisions and that the circumstances in this case were unique, suggests that little reliance could be placed on prior decisions of the CRTC with respect to confidentiality.

30 In all the circumstances, I am convinced that AGT could not have originated the documents it submitted to the CRTC in the confidence that they would not be disclosed. As a result, the first of the "Wigmore" tests has not been met and it is not necessary to go on to consider the other tests. Common law privilege is simply not applicable in this case.

tions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer et des Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* et exercer son pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il devait accueillir la demande de non-divulgence d'AGT, en tout ou en partie. Par conséquent, AGT n'a pu transmettre les documents en question confidentiellement avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués.

29 AGT soutient que, compte tenu de l'expérience qu'elle avait vécue avec le CRTC et de la façon dont celui-ci a traité les premiers documents qu'elle lui a soumis à titre confidentiel, elle était convaincue que le CRTC ne divulguerait pas les documents qu'elle estimait être confidentiels. Effectivement, après avoir soumis des documents pour une première fois, AGT était probablement convaincue, compte tenu de la première décision du CRTC, qu'un certain nombre de documents qu'elle fournirait par la suite ne seraient pas communiqués. Cependant, AGT ne pouvait avoir cette assurance au sujet des premiers documents qu'elle a soumis et, en fait, elle n'a jamais pu être certaine que le CRTC ne déciderait pas d'ordonner la communication de certains documents par suite de nouveaux arguments présentés par une autre partie. De plus, il appert du dossier que le CRTC a révisé au moins une de ses décisions concernant la non-divulgence¹⁵. Dans sa décision du 7 août 1992, le CRTC indique que les documents qu'AGT avait soumis dans la présente affaire étaient d'une [TRADUCTION] «nature très délicate» et que les circonstances étaient uniques. Le fait que le CRTC a jugé nécessaire de réviser une de ses décisions concernant la non-divulgence et que les circonstances de l'affaire étaient uniques indique qu'il n'était pas vraiment possible de se fonder sur les décisions antérieures du CRTC au sujet de la divulgation.

30 Compte tenu de toutes les circonstances, je suis convaincu qu'AGT n'a pu transmettre les documents qu'elle a remis au CRTC avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. Par conséquent, le premier des critères de Wigmore n'a pas été établi, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres critères. La règle du privilège de common law ne s'applique tout simplement pas en l'espèce.

3. Abuse of the Process

31 AGT says that requirements are an abuse of the process for the following reasons:

1. Access to the documents should only be made by way of application to the CRTC to vary its confidentiality orders. The requirements should not be used to circumvent such procedure.

2. The requirements constitute an “end run” around the CRTC’s confidentiality orders. The confidentiality orders have been filed in the Federal Court. This Court should not, in effect, sanction a variation of such confidentiality orders, especially when they have been filed in this Court, in the absence of truly compelling reasons which are not present here.

3. The requirements undermine the supervisory role of the Federal Court of Appeal over actions of the CRTC.

4. The requirements undermine the relationship between regulated entities and the CRTC and the confidence regulated entities must have in the efficacy of CRTC orders pertaining to the confidentiality of information submitted by these entities.

1. Is it necessary for the Minister to apply to the CRTC to vary its confidentiality orders?

32 It may be open to the Minister to apply to the CRTC to vary its confidentiality orders. However, I see nothing in subsection 231.2(1) that suggests that it cannot be invoked by the Minister even in the face of such confidentiality orders. I accept that the statutory power of the Minister may be subject to statutory or common law exceptions. Such statutory exceptions are not confined to the *Income Tax Act*. Thus, if the *Railway Act* or *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38, provided for an absolute privilege with respect to specific returns made to the CRTC, a requirements notice might not be effective in respect

3. Recours abusif

31 AGT fait valoir que les demandes de production constituent un recours abusif pour les raisons suivantes:

1. L'accès aux documents ne devrait être obtenu que par suite d'une demande présentée au CRTC en vue de modifier les ordonnances de non-divulgence qu'il a rendues. Les demandes de production ne devraient pas être utilisées de façon à contourner cette procédure.

2. Les demandes de production constituent un moyen détourné de contourner les ordonnances de non-divulgence du CRTC, lesquelles ont été déposées auprès de la Cour fédérale. La Cour ne devrait pas, à toutes fins pratiques, entériner une modification de ces ordonnances, en l'absence de raisons vraiment impératives qui n'existent pas en l'espèce.

3. Les demandes de production atténuent le rôle de surveillance de la Cour d'appel fédérale à l'égard des actions du CRTC.

4. Les demandes de production minent les liens entre les entités réglementées et le CRTC et la confiance que celles-ci doivent avoir relativement à l'efficacité des ordonnances du CRTC concernant le caractère confidentiel des renseignements qu'elles soumettent.

1. Est-il nécessaire que le ministre demande au CRTC de modifier ses ordonnances de non-divulgence?

32 Le ministre pouvait peut-être demander au CRTC de modifier ses ordonnances de non-divulgence. Cependant, aucun élément du paragraphe 231.2(1) n'indique que le ministre ne peut invoquer cette disposition même malgré ces ordonnances. Je reconnais que le pouvoir d'origine législative du ministre peut être assujéti à des exceptions, qu'elles soient énoncées dans des lois ou reconnues en common law. Ces exceptions ne se limitent pas à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ainsi, si la *Loi sur les chemins de fer* ou la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, créaient un privilège absolu en

of such documents. No such statutory exception has been pointed out in this case. Similarly, if common law exceptions applied, such as common law privilege, the requirements notice might not be effective. However, it has already been determined that the common law privilege exception is not applicable in this case.

33 What is left is a discretionary order of the CRTC made as a result of submissions of the parties before it. The Minister was not such a party. It would be quite a leap of logic to conclude that the CRTC's discretionary confidentiality orders override other statutory powers, especially when the person invoking the statutory power was not a party before the CRTC. It is not necessary for the Minister to apply to the CRTC to vary its confidentiality orders.

2. The requirements notice constitutes an end run around the CRTC confidentiality orders.

34 The end-run argument is just a variation of the argument that the Minister must seek a variation of the CRTC confidentiality orders. In this end run argument, the context is that the CRTC orders have been filed in the Federal Court and that sanctioning requirements under subsection 231.2(1) constitutes a variation of the CRTC orders by this Court.

35 AGT relies on *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada (Attorney General)*¹⁶ for the proposition that a confidentiality order should only be varied for "truly compelling reasons". However, *Smith, Kline & French Laboratories Ltd.* is not applicable. In that case, the Minister did not proceed under subsection 231.2(1), but simply applied to the Court to vary a confidentiality order of the Court. Here, however, we are not dealing with an application to vary. If the Minister was simply proceeding

faveur des déclarations remises au CRTC, une demande de production ne pourrait peut-être pas être délivrée à l'égard de ces documents. Aucune exception législative de cette nature n'a été soulignée en l'espèce. De la même façon, si une exception reconnue en common law s'appliquait, comme le privilège de common law, la demande de production ne serait peut-être d'aucune utilité. Cependant, il a déjà été décidé que le privilège de common law ne s'applique pas en l'espèce.

Nous sommes donc devant une ordonnance de nature discrétionnaire que le CRTC a rendue par suite des arguments que les parties ont invoqués devant lui. Le ministre n'était pas partie à ces procédures. Il serait illogique de conclure que les ordonnances discrétionnaires du CRTC l'emportent sur d'autres pouvoirs d'origine législative, surtout lorsque la personne qui invoque le pouvoir en question n'était pas partie aux procédures engagées devant le CRTC. Il n'est pas nécessaire que le ministre demande au CRTC de modifier ses ordonnances de non-divulgestion.

2. La demande de production constitue un moyen détourné de contourner les ordonnances de non-divulgestion du CRTC.

Cet argument est en réalité une simple variation de l'argument selon lequel le ministre doit demander une modification des ordonnances de non-divulgestion du CRTC. AGT soutient ici que les ordonnances du CRTC ont été déposées auprès de la Cour fédérale et que l'acceptation par la Cour des demandes de production fondées sur le paragraphe 231.2(1) constitue une modification desdites ordonnances.

AGT invoque l'arrêt *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Canada (Procureur général)*¹⁶ pour soutenir qu'une ordonnance de non-divulgestion ne devrait être modifiée que pour «une raison vraiment impérative». Cependant, l'arrêt *Smith, Kline & French Laboratories Ltd.* ne s'applique pas. Dans cette affaire, le ministre ne s'est pas fondé sur le paragraphe 231.2(1), mais a simplement demandé à la Cour de modifier une ordonnance de non-divulgestion qu'elle avait rendue. Dans le cas qui

33

34

35

as a private citizen to obtain documents subject to a confidentiality order, he would have to apply to vary the CRTC confidentiality orders as he attempted to do in respect of a sealing order of this Court in *Smith, Kline*. Here, however, the Minister is proceeding under subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act*. Parliament has conferred on the Minister special power in relation to the administration and enforcement of the *Income Tax Act* and it is that scheme that is at play and not an application to vary a confidentiality order. Indeed, the confidentiality orders are not varied. They remain in place. They are binding on the CRTC and any person who seeks the information from the CRTC. That is not the route the Minister has followed in this case.

nous occupe, nous ne sommes pas saisis d'une demande de modification. Si le ministre procédait comme simple citoyen pour obtenir des documents visés par une ordonnance de non-divulgence, il serait tenu de demander au CRTC de modifier ses ordonnances de non-divulgence, comme il a tenté de le faire relativement à une ordonnance de mise sous scellés que la Cour fédérale avait rendue dans l'arrêt *Smith, Kline*. Cependant, dans la présente affaire, le ministre se fonde sur le paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le Parlement a conféré au ministre un pouvoir spécial concernant l'administration et l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et c'est ce régime qui s'applique, et non une demande visant à modifier une ordonnance de non-divulgence. En réalité, les ordonnances en question ne sont pas modifiées. Elles demeurent en vigueur. Elles lient le CRTC et toute personne qui demande les renseignements à l'organisme. Ce n'est pas l'avenue que le ministre a empruntée en l'espèce.

3. Undermining of supervisory role of Federal Court of Appeal.

3. Atténuation du rôle de surveillance de la Cour d'appel fédérale.

36 It is argued that issuance of the requirements notice undermines the supervisory role of the Federal Court of Appeal over the CRTC. Again, the gist of this argument is that the Minister should seek a variation of the CRTC orders from the CRTC. If he is dissatisfied with the result of such application his recourse is to the Federal Court of Appeal.

AGT soutient que la délivrance des demandes de production a pour effet de miner le rôle de surveillance de la Cour d'appel fédérale sur le CRTC. Encore là, AGT fait valoir, en réalité, que le ministre devrait demander au CRTC de modifier ses ordonnances. S'il n'est pas satisfait du résultat de cette demande, il pourra saisir la Cour d'appel fédérale du litige. 36

37 The general scheme of supervision by the Federal Court of Appeal over the CRTC is not in issue. That scheme subsists. However, it may not operate in the face of legislation to the contrary. For example, subsection 12(1) of the *Telecommunications Act* provides for a petition to the Governor in Council for variation or rescission of an order of the CRTC.¹⁷ This is a statutory form of recourse from orders of the CRTC which does not involve the Federal Court of Appeal. By the same reasoning, the *Income Tax Act* gives the Minister the power to obtain information from taxpayers. This power, in effect, is an alternative to the Minister having to seek a variation of a CRTC confidentiality order and, by extension,

Le régime général de surveillance que la Cour d'appel fédérale exerce sur le CRTC n'est pas contesté. Ce régime existe encore. Cependant, il ne peut s'appliquer lorsqu'une disposition législative prévoit le contraire. Ainsi, le paragraphe 12(1) de la *Loi sur les télécommunications* énonce qu'une demande peut être présentée au gouverneur en conseil en vue d'une modification ou d'une annulation d'une ordonnance du CRTC¹⁷. Il s'agit d'un recours législatif à l'égard des ordonnances du CRTC, lequel recours n'exige pas l'intervention de la Cour d'appel fédérale. De la même façon, la *Loi de l'impôt sur le revenu* accorde au ministre le pouvoir d'obtenir des renseignements des contribuables. Ce pouvoir constitue en réalité 37

the necessity of having to appeal a negative ruling to the Federal Court of Appeal. This power does not derogate from the general supervisory role of the Federal Court of Appeal. Each operates within its own sphere. This argument is without merit.

4. Undermining the relationship between the CRTC and regulated entities.

38 If any person without alternative specific statutory authority seeks confidential information from the CRTC, a variation order would seem to be the only way in which that person could obtain access to such documents. The Minister is in a different and preferred position by virtue of the specific power conferred upon him under the *Income Tax Act*. The CRTC's orders are binding on the CRTC. They do not purport to affect the operation of another statute under which the Minister seeks, and is entitled to seek, confidential documents from taxpayers including regulated entities such as AGT. When the Minister sought to obtain confidential information from the CRTC without issuing a requirements notice, the CRTC refused the request. It is clear that regulated entities may continue to have full confidence in the efficacy of CRTC confidentiality orders. That other statutory provisions enable the Minister of National Revenue to obtain access to confidential information has no bearing on that general relationship.

4. Operational Conflict

39 AGT relies on the decision of the Supreme Court of Canada in *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*¹⁸ Operational conflict arises when a person is subjected to conflicting orders from different authorities such that compliance with one would necessitate violation of the other. In such case, the person may seek guidance from the Court as to which order to follow.

une solution de rechange à l'obligation pour le ministre de demander une modification d'une ordonnance de non-divulgaration du CRTC et, par conséquent, à la nécessité d'en appeler d'une décision négative devant la Cour d'appel fédérale. Ce pouvoir ne modifie nullement le rôle de surveillance général de la Cour d'appel fédérale. Chacun d'eux est exercé à l'intérieur de sa propre sphère. L'argument est donc dénué de tout fondement.

4. Atténuation des liens entre le CRTC et les entités réglementées.

38 Toute personne désirant obtenir des renseignements confidentiels du CRTC sans pouvoir invoquer un autre pouvoir législatif précis devra probablement demander une ordonnance de modification pour avoir accès aux documents en question. En raison du pouvoir précis dont il est investi en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le ministre se trouve dans une situation différente et privilégiée. Les ordonnances du CRTC lient celui-ci. Elles ne touchent pas l'application d'une autre loi que le ministre invoque, comme il a le droit de le faire, pour demander des renseignements confidentiels aux contribuables, y compris les entités réglementées comme AGT. Lorsque le ministre a tenté d'obtenir des renseignements confidentiels du CRTC sans délivrer de demande de production, le CRTC a refusé de fournir les renseignements. Il est bien certain que l'efficacité des ordonnances de non-divulgaration du CRTC n'est nullement en cause dans le cas des entités réglementées. L'existence de certaines dispositions législatives qui permettent au ministre du Revenu national d'avoir accès à des renseignements confidentiels ne touche nullement cette relation générale.

4. Conflit opérationnel

39 AGT invoque à ce sujet la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'affaire *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*¹⁸. Il y a conflit opérationnel lorsqu'une personne est visée par des ordonnances incompatibles émanant d'autorités différentes de sorte que le respect de l'une d'elles nécessiterait la violation de l'autre. En pareil cas, la personne peut demander des

directives à la Cour pour savoir quelle ordonnance elle doit respecter.

40 In the present case there are no conflicting orders of this nature. The CRTC confidentiality orders are binding on the CRTC in proceedings before that tribunal. They are for the benefit of AGT but they do not bind AGT. They do not purport to prevent AGT from voluntarily disclosing documents or information as it sees fit or from complying with lawful disclosure obligations under the *Income Tax Act*. By contrast, the Minister's requirements notices are binding on AGT. AGT must comply with them. There is no operational conflict.

40 Dans le cas qui nous occupe, il n'existe pas d'ordonnances incompatibles de cette nature. Les ordonnances de non-divulgaration du CRTC lient cet organisme dans les procédures engagées devant lui. Elles sont avantageuses pour AGT, mais elles ne lient pas celle-ci. Elles ne visent pas à empêcher AGT de communiquer volontairement des renseignements ou des documents, lorsqu'elle le juge à propos, ou de se conformer aux obligations découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de divulgation. En revanche, les demandes de production du ministre lient AGT et celle-ci doit s'y conformer. Il n'existe donc aucun conflit opérationnel.

5. Unreasonable Seizure Contrary to Section 8 of The Charter

5. Saisie abusive allant à l'encontre de l'article 8 de la Charte

41 AGT submits that the requirements in this case constitute an unreasonable seizure and therefore violate section 8 of the Charter.

41 AGT fait valoir que les demandes de production dont il est question en l'espèce constituent une saisie abusive et vont à l'encontre de l'article 8 de la Charte.

42 AGT's Charter attack in this case is not against the constitutional validity of subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act*. Indeed, it cannot be, as Wilson J. in *McKinlay* concluded at page 650 that the seizure contemplated by subsection 231(3) of the *Income Tax Act* is reasonable and does not violate section 8 of the Charter. Rather, AGT submits that in the particular circumstances of this case, a seizure under subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act* is unreasonable, and violates section 8 of the Charter in that respect.

42 AGT ne conteste pas la validité constitutionnelle du paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Effectivement, elle ne peut le faire, car M^{me} le juge Wilson a conclu, dans l'arrêt *McKinlay*, à la page 650, que la saisie envisagée par le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est raisonnable et ne va pas à l'encontre de l'article 8 de la Charte. AGT soutient plutôt que, compte tenu des circonstances de la présente affaire, une saisie fondée sur le paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est abusive et va à l'encontre de l'article 8 de la Charte.

43 AGT says that whether a search and seizure is or is not reasonable requires a balancing of the individual's right to privacy and the government's interest in law enforcement. In *Hunter et al. v. Southam Inc.*, *supra*, Dickson J. states, at pages 159-160:

43 Selon AGT, pour déterminer si une perquisition et une saisie sont abusives ou non, il faut sopeser le droit de l'individu à la protection de la vie privée et l'intérêt du gouvernement en ce qui a trait à l'application de la loi. Dans l'arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*, précité, le juge Dickson s'exprime comme suit aux pages 159 et 160:

The guarantee of security from unreasonable search and seizure only protects a reasonable expectation. This limita-

La garantie de protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives ne vise qu'une attente raison-

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

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

44 In favour of the privacy interest of the individual, AGT submits:

Soutenant que le droit de l’individu à la protection de la vie privée doit l’emporter, AGT invoque les arguments suivants: 44

1. The documents were prepared with the assistance of counsel.

1. Les documents ont été préparés avec l’aide d’un conseiller juridique.

2. The documents were not brought into existence voluntarily.

2. Les documents n’ont pas été préparés volontairement.

3. The documents are the subject of confidentiality orders which reflect the view of the CRTC that it is in the public interest that they remain confidential.

3. Les documents font l’objet d’ordonnances de non-divulgaration dans lesquelles le CRTC a indiqué qu’à son avis, les documents devraient demeurer confidentiels dans l’intérêt public.

4. The documents are not required by the *Income Tax Act*.

4. Les documents ne sont pas exigés aux termes de la *Loi de l’impôt sur le revenu*.

5. The documents were brought into existence with the expectation that they would be treated as confidential.

5. Les documents ont été communiqués avec l’assurance qu’ils demeureraient confidentiels.

45 AGT submits that these reasons outweigh the Minister’s interest in law enforcement. AGT says that the Minister has admitted that a large number of documents are irrelevant, the Minister’s audit has been completed, the initial reasons advanced for requiring the documents have been satisfied, and the material before the Court does not specify why the documents are required.

AGT soutient que ces arguments l’emportent sur l’intérêt du ministre lié à l’application de la loi. Selon elle, le ministre a admis qu’une bonne partie des documents ne sont pas pertinents, la vérification du ministre est complète, les raisons initiales invoquées au soutien de la demande de production des documents n’existent plus et la preuve dont la Cour est saisie n’indique pas pourquoi les documents sont demandés. 45

46 I will deal first with AGT’s expectations. As to the involvement of counsel, the short answer is that solicitor-client privilege is not claimed. If there is no solicitor-client privilege in respect of the documents, and indeed there cannot be because the documents

Je commenterai d’abord les attentes d’AGT. En ce qui a trait à la participation du conseiller juridique, je répondrai simplement qu’aucun privilège des communications entre l’avocat et le client n’est demandé. Si ce privilège n’existe pas à l’égard des 46

have been disclosed to a third party, the CRTC, there is no basis for an argument that there is some expectation of privacy because of the involvement of counsel.

47 As to the fact the documents were not brought into existence voluntarily, the recent decision of the Supreme Court of Canada in *R. v. Fitzpatrick*¹⁹ is instructive. In that case, reports which a fisherman was required to keep and submit under the *Fisheries Act* [R.S.C., 1985, c. F-14] were used in a prosecution of that fisherman under the Act. The Supreme Court held it was not contrary to fundamental justice under section 7 of the Charter for an individual to be convicted of a regulatory offence on the basis of a record or return that he was required to submit as one of the terms of his participation in the regulated sphere.

48 In the case at bar, AGT chose to ask the CRTC to include in its revenue requirements for rate-making purposes an allowance for income tax on a more conservative basis than the income tax liability reflected in AGT's income tax returns. While there may have been some reasons for doing so, AGT was not compelled to do so. When it chose to do so, it was faced with interrogatories that it was then required to answer and which it now says the Minister should not see. I think the words of La Forest J. in *Fitzpatrick*, at page 178 are apposite:

... the individual is furnishing information that is meant to benefit him or her, through proper and fair distribution of scarce fishing resources. Just because this information may later be used in an adversarial proceeding, when the state seeks to enforce the restrictions necessary to accomplish its regulatory objectives, does not mean that the state is guilty of coercing the individual to incriminate himself. The state required certain information to be provided, and the individual voluntarily assumed the obligation to do so in deciding to become a fisher in the first place. It ill lies in the mouth of someone who knowingly assumes an obligation for a beneficial purpose to argue later that this obligation has the effect of denying him his rights. [Em-

documents et, effectivement, il ne peut exister, parce que les documents en question ont été divulgués à un tiers, soit le CRTC, aucun argument ne permet de conclure à l'existence d'une attente en matière de vie privée en raison de la participation du conseiller juridique.

En ce qui a trait au fait que les documents n'ont pas été préparés volontairement, la récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Fitzpatrick*¹⁹ est éclairante. Dans cette affaire, les rapports qu'un pêcheur devait garder et soumettre en application de la *Loi sur les pêches* [L.R.C. (1985), ch. F-14] ont été utilisés dans des poursuites intentées contre lui sous le régime de la Loi. La Cour suprême a statué que le fait de reconnaître un individu coupable d'une infraction réglementaire sur la foi d'un document ou d'une déclaration qu'il devait soumettre pour avoir le droit de participer au programme réglementé n'allait pas à l'encontre des principes de justice fondamentale aux termes de l'article 7 de la Charte.

Dans le cas qui nous occupe, AGT a choisi de demander au CRTC d'inclure dans ses besoins en revenus, aux fins de la tarification, une allocation au titre des impôts d'après une approche plus prudente que celle qui était présentée dans les déclarations de revenus de l'entreprise. Même si elle avait peut-être de bonnes raisons d'agir ainsi, AGT n'était pas tenue de le faire. Lorsqu'elle a choisi d'agir de cette façon, elle a dû répondre à des demandes de renseignements et soutient maintenant que le ministre ne devrait pas avoir accès aux réponses qu'elle a données. À mon avis, les propos du juge La Forest dans l'arrêt *Fitzpatrick*, à la page 178 sont pertinents:

... la personne fournit des renseignements qui doivent lui profiter grâce à la répartition juste et équitable de ressources halieutiques peu abondantes. Le simple fait que ces renseignements puissent par la suite être utilisés dans des procédures contradictoires, où l'État cherche à faire respecter les restrictions nécessaires à la réalisation des objectifs de sa réglementation, ne signifie pas que l'État est coupable de contraindre cette personne à s'incriminer. L'État exigeait que certains renseignements lui soient fournis, et le particulier a assumé de son plein gré l'obligation de les fournir lorsqu'il a décidé, au départ, de devenir pêcheur. La personne qui assume en toute connaissance de cause une obligation à des fins salutaires serait

phasis added.]

49 It was open to AGT to claim an allowance for income tax on the basis of the returns it filed with the Minister. When it chose to claim an allowance for income tax on a more conservative basis, it voluntarily assumed the obligation to bring into existence documents which it now wishes to withhold from the Minister. The fact that the CRTC served interrogatories on AGT requiring the documents in question is of no consequence. It was AGT that voluntarily initiated the process. As La Forest J. pointed out in *Fitzpatrick*, it ill lies in the mouth of one who knowingly assumes an obligation for a beneficial purpose to argue later that the obligation has the effect of denying him his rights.

50 As to AGT's argument that the documents are subject to confidentiality orders which are based on a public interest finding in favour of confidentiality, this is not a relevant consideration in this case. The Minister was not a party to the proceedings that led to such orders. The context in which they were made was with respect to participants in proceedings before the CRTC. The public interest implication of such orders cannot be taken further than that. Moreover, subsection 231.2(1) of the *Income Tax Act* under which the Minister is proceeding is also in the public interest.

51 Whether the documents are or are not required to be maintained pursuant to the provisions of the *Income Tax Act* is not a consideration. Wilson J., at page 642 of *McKinlay*, states:

First, s. 231(3), even construed narrowly in accordance with prior authority, envisages the compelled production of a wide array of documents and not simply those which the state requires the taxpayer to prepare and maintain under the legislation.

malvenue de faire valoir par la suite que cette obligation a pour effet de nier ses droits. [Non souligné dans l'original.]

49 AGT pouvait demander une allocation au titre des impôts sur le revenu en se fondant sur les déclarations qu'elle a déposées auprès du ministre. Lorsqu'elle a décidé de demander une allocation en se fondant sur une perspective plus prudente, elle a assumé volontairement l'obligation de préparer des documents qu'elle ne veut pas communiquer maintenant au ministre. Le fait que le CRTC a signifié à AGT des demandes de renseignements en vue d'obtenir les documents en question n'a aucune importance. C'est AGT qui a entrepris elle-même la démarche. Comme le juge La Forest l'a souligné dans l'arrêt *Fitzpatrick*, la personne qui assume en toute connaissance de cause une obligation à des fins salutaires serait malvenue de faire valoir par la suite que cette obligation a pour effet de nier ses droits.

50 En ce qui a trait à l'argument d'AGT selon lequel les documents sont visés par des ordonnances de non-divulgence qui sont fondées sur l'existence reconnue d'un intérêt public en faveur de la confidentialité, ce facteur n'est pas pertinent en l'espèce. Le ministre n'était pas partie aux procédures qui ont donné lieu à ces ordonnances. Celles-ci ont été rendues dans un litige qui concernait les participants aux procédures engagées devant le CRTC. La conclusion qui découle indirectement de ces ordonnances quant à l'intérêt public ne saurait avoir une portée plus étendue. De plus, le paragraphe 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* que le ministre invoque est également une disposition d'intérêt public.

51 Il n'y a pas lieu de se demander si les documents doivent ou non être tenus aux termes des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Voici comment M^{me} le juge Wilson s'exprime dans l'arrêt *McKinlay*, à la page 642 à ce sujet:

Premièrement, le par. 231(3), même interprété de façon stricte conformément à la jurisprudence antérieure, envisage la production forcée d'un large éventail de documents et non simplement de ceux que le contribuable est tenu, en vertu de la Loi, de tenir et de conserver.

- 52 This argument does not avail to the benefit of AGT in this case. L'argument ne peut s'appliquer en faveur d'AGT en l'espèce. 52
- 53 I have already dealt with AGT's argument that the documents in question were brought into existence in the expectation that they would be kept confidential. On the evidence, the documents were brought into existence in the expectation the CRTC would rule on whether they would be kept confidential. Some documents were ordered to be placed on the public record. The evidence does not support AGT's argument. J'ai déjà commenté l'argument d'AGT selon lequel les documents en question ont été communiqués avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. D'après la preuve, les documents ont été préparés avec l'assurance que le CRTC déterminerait s'ils doivent ou non être traités confidentiellement. Le CRTC a ordonné que certains documents soient rendus publics. La preuve ne justifie pas l'argument d'AGT. 53
- 54 As to AGT's argument that the Minister does not have a compelling case for disclosure of the documents because he has admitted that many of them are irrelevant, *McKinlay, supra*, stands for the proposition that relevance is not a prerequisite for a requirements notice under subsection 231.2(1). (See *McKinlay*, at page 650.) Quant à l'argument d'AGT selon lequel le ministre n'a pas de raison impérative d'exiger la divulgation des documents, parce qu'il a admis que bon nombre d'entre eux ne sont pas pertinents, l'arrêt *McKinlay*, précité, permet de dire que la pertinence n'est pas obligatoire pour qu'une demande de production puisse être délivrée aux termes du paragraphe 231.2(1). (Voir l'arrêt *McKinlay*, à la page 650.) 54
- 55 Contrary to AGT's submission, the Minister's audit was not unconditionally completed. In her June 14, 1995 letter to AGT, Marlene White, manager of the Minister's audit team for AGT states: Contrairement à ce qu'AGT soutient, la vérification du ministre n'était pas complète. Dans la lettre en date du 14 juin 1995 qu'elle a fait parvenir à AGT, Marlene White, gestionnaire de l'équipe de vérification du ministre au sujet d'AGT, s'exprime comme suit: 55
- We have now completed our audit of the above noted years and wish to formalize our position papers into a proposal letter. In some instances where additional questions were asked and a reply was not given to date, we have made the necessary assumptions to put our proposals forward [TRADUCTION] Nous avons terminé notre vérification au sujet des années susmentionnées et désirons présenter officiellement notre position dans une lettre de proposition. Dans certains cas, lorsque des questions supplémentaires ont été posées et qu'aucune réponse n'a encore été donnée, nous avons formulé les présomptions nécessaires pour présenter nos propositions
- It is apparent that the audit was based on the information in the possession of the Minister at the time. The letter expressly refers to information not yet provided. Utilizing assumptions in respect of information not yet provided, the audit was completed. But it is quite clear that the Minister was still seeking information which AGT was refusing to disclose. The audit was therefore not unconditionally completed as it is obvious that the Minister was still seeking the answers to certain questions. Il est évident que la vérification était fondée sur les renseignements que le ministre possédait à l'époque. La lettre renvoie expressément aux renseignements qui n'avaient pas encore été fournis. La vérification a été terminée à l'aide des présomptions formulées au sujet des renseignements qui n'avaient pas encore été fournis. Cependant, il est bien certain que le ministre cherchait encore à obtenir des renseignements qu'AGT refusait de divulguer. La vérification n'était donc pas complète et il est évident que le ministre tentait encore d'obtenir les réponses à certaines questions.

56 As to whether the specific reasons initially given for requiring the documents must subsist to support the requirements notice, I conclude that they need not. The requirements must only be related to the administration and enforcement of the *Income Tax Act*. An audit is surely encompassed in these terms and supports the requirements notice.

57 Finally, the Minister need not specify why the documents are required with any greater degree of particularity than is apparent in the evidence in this case. It is clear the Minister was conducting an audit of AGT and that the documents he was seeking were business records pertaining to AGT's income tax liability. That is sufficient.

58 I am satisfied in the circumstances of this case, the requirements under subsection 231.2(1) do not constitute an unreasonable seizure.

COMMUNICATIONS BETWEEN THE MINISTER'S OFFICIALS AND THE CRTC

59 Earlier, I said I would return to the attempt by the Minister's officials to obtain AGT's confidential information from the CRTC. According to the evidence, three representatives of the Minister visited the CRTC. Counsel for the Minister says this was an innocent visit simply to ascertain whether the CRTC would disclose the subject documents. I have some difficulty with this characterization of what occurred. The visit was occasioned as a result of a May 8, 1995 memo from the Acting Director/Audit, at the Edmonton Tax Service Office, to the Interim Assistant Deputy Minister, Verification, Enforcement and Compliance Research Branch. The memo raises the concern that if requirements are issued, they could be subject to an adverse court decision:

56 En ce qui a trait à la question de savoir si les raisons invoquées à l'origine pour exiger les documents doivent encore exister à l'appui de la demande de production, je réponds par la négative. Les demandes de production doivent être liées uniquement à l'administration et à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Une vérification est certainement visée par ces dispositions et justifie la demande de production.

57 Enfin, le ministre n'est pas tenu d'indiquer pourquoi les documents sont exigés en donnant plus de précisions que ce qui ressort déjà de la preuve présentée en l'espèce. Il est évident que le ministre procédait à une vérification au sujet d'AGT et que les documents qu'il cherchait à obtenir étaient des documents commerciaux liés à la dette fiscale d'AGT. Cette raison suffit.

58 Je suis convaincu que, compte tenu des circonstances, les demandes de production fondées sur le paragraphe 231.2(1) ne constituent pas une saisie abusive.

COMMUNICATIONS ENTRE LES FONCTION- NAIRES DU MINISTRE ET LE CRTC

59 J'ai mentionné plus tôt que je reviendrais sur les efforts que les fonctionnaires du ministre ont déployés pour obtenir du CRTC des renseignements confidentiels d'AGT. D'après la preuve, trois représentants du ministre se sont rendus à l'établissement du CRTC. L'avocate du ministre soutient qu'il s'agissait d'une visite innocente visant simplement à déterminer si le CRTC communiquerait les documents en question. Il m'est difficile de croire que tel était le cas. La visite a eu lieu par suite d'une note en date du 8 mai 1995 que le directeur intérimaire de la vérification du bureau des services fiscaux d'Edmonton a fait parvenir au sous-ministre adjoint de la Direction générale de la vérification, de l'exécution et des recherches sur l'observation. Dans la note, le directeur intérimaire mentionne que, si des demandes de production sont délivrées, elles pourraient faire l'objet d'une décision judiciaire défavorable:

We are considering the issuance of requirements on AGT for this information, but are concerned over any "down side" that may result from an adverse court decision. Numerous companies are regulated by the CRTC as well as any number of other regulators in the country. Should we lose, a significant flow of information on other files may be closed off.

60 As an alternative, the memo states:

There may be diplomatic ways to have the CRTC provide the information to Revenue Canada but this avenue has not been explored locally, as protocol would deem this to be a ministerial matter. [Emphasis added.]

As a result of the memo, three representatives of the Minister visited the CRTC on June 22, 1995. At that meeting, the CRTC refused to provide information to the Minister's officials and it was therefore decided to issue the requirements.

61 What occurred raises a number of questions. What was meant by "diplomatic channels" referred to in the memo to the Interim Assistant Deputy Minister? Why would protocol deem this to be a ministerial matter? Why would an "innocent" visit require three representatives of the Minister? There was some indication that two of the three representatives were senior personnel. One was the Director, Large Business Audit Division. Most significantly, why would the Minister's officials not have told AGT that representatives would be requesting confidential information directly from the CRTC?

62 One explanation for the procedure followed by the Minister's officials is, as counsel for the Minister submits, that it was entirely innocent. The other is that in order to avoid the risk of a court challenge that might be occasioned by serving a notice of requirements under subsection 231.2(1), it constituted a "back door" attempt by the Minister's officials to obtain documents from another Government agency to which the Minister, in the absence of a

[TRADUCTION] Nous songeons à délivrer des demandes de production à AGT, mais nous craignons les conséquences néfastes pouvant découler d'une décision judiciaire défavorable. Bon nombre d'entreprises sont réglementées par le CRTC ainsi que par d'autres organismes de réglementation du pays. Si nous perdons, nous risquons de perdre l'accès à un volume important de renseignements concernant d'autres dossiers.

Comme solution de rechange, le directeur propose 60 ce qui suit dans la note:

[TRADUCTION] Il existe peut-être des moyens diplomatiques d'inciter le CRTC à fournir les renseignements à Revenu Canada, mais cette avenue n'a pas été explorée à l'échelle locale, étant donné qu'il s'agit d'une question qui serait considérée, d'après le protocole, comme une question relevant du ministre. [Non souligne dans l'original.]

Par suite de cette note, trois représentants du ministre se sont rendus à l'établissement du CRTC le 22 juin 1995. Au cours de cette rencontre, le CRTC a refusé de fournir les renseignements aux fonctionnaires du ministre, qui a donc décidé de délivrer les demandes de production.

Les événements survenus soulèvent un certain 61 nombre de questions. Que signifient les mots «moyens diplomatiques» de la note envoyée au sous-ministre adjoint? Pourquoi la question serait-elle considérée comme une question relevant du ministre d'après le protocole? Pourquoi une visite «innocente» nécessite-t-elle trois représentants du ministre? Il semble que deux des trois représentants étaient des membres supérieurs du personnel. L'un d'eux était le directeur de la Division de la vérification des grandes entreprises. Surtout, pourquoi les fonctionnaires du ministre n'ont-ils pas dit à AGT que des représentants demanderaient des renseignements confidentiels directement au CRTC?

Une des explications serait le fait que, comme l'a 62 dit l'avocate du ministre, la démarche suivie par les fonctionnaires du ministre était entièrement innocente. L'autre serait le fait que, compte tenu des contestations judiciaires que la signification d'une demande de production aux termes du paragraphe 231.2(1) risquait d'entraîner, les fonctionnaires du ministre ont tenté indirectement d'obtenir d'un autre organisme fédéral des documents auxquels le ministre

requirements notice, was not entitled. Regrettably, I must conclude that the evidence is consistent with the latter explanation.

63 Parliament has conferred on the Minister, in subsection 231.2(1), extensive powers of search and seizure on taxpayers. Subsection 231.2(1) has been found to be constitutionally valid. In the absence of consent by the taxpayer, the Minister's officials must proceed under the statutory power conferred on the Minister and in no other way.

64 The May 8, 1995 memo states:

Audit is of the opinion that supplying complete information to the audit team is in the "public interest" and any increased reassessment can hardly be held by AGT not to be in the overall public interest.

Indeed, compliance with the *Income Tax Act* is in the public interest. But that objective does not justify attempts to obtain information to that end from other Government departments by extra-legal means in order to avoid a court challenge to the lawful procedures provided by the *Income Tax Act*. If the courts, through a proper interpretation of the legislation and/or the facts, limit the Minister's power under subsection 231.2(1), the Minister must accept that verdict, just as the taxpayer must accept a wider interpretation of the Minister's authority under subsection 231.2(1).

65 It must be remembered that Parliament, because of its concern that some taxpayers will not voluntarily conform to the requirements of the *Income Tax Act*, has conferred wide powers of search and seizure on the Minister. The Minister's actions, therefore, must be beyond reproach. The public must have confidence that in their dealings with the Minister, the Minister is not acting outside the scope of the powers conferred upon him by Parliament.

66 Having said this, the Minister's officials' actions do not affect the Minister's authority under subsec-

n'avait pas accès, en l'absence d'une demande de production. Malheureusement, je dois conclure que la preuve est compatible avec cette dernière explication.

Le Parlement a conféré au ministre, au paragraphe 231.2(1), des pouvoirs étendus de saisie et de perquisition à l'égard des contribuables. Cette disposition a été déclarée constitutionnelle. Faute d'obtenir le consentement du contribuable, les fonctionnaires du ministre doivent se fonder sur le pouvoir d'origine législative conféré au ministre et ne peuvent procéder autrement.

Voici un extrait de la note du 8 mai 1995:

[TRADUCTION] L'équipe de la vérification estime que la communication de renseignements complets est dans l'intérêt public et AGT peut difficilement soutenir qu'une nouvelle cotisation irait à l'encontre de l'intérêt public général.

Effectivement, l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est dans l'intérêt public. Cependant, cet objectif ne justifie pas les démarches visant à obtenir des renseignements d'un autre organisme fédéral par des moyens extrajudiciaires afin d'éviter la contestation devant les tribunaux des procédures légales prévues par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si les tribunaux, en interprétant en bonne et due forme les dispositions législatives et les faits, restreignent le pouvoir dont le ministre est investi en vertu du paragraphe 231.2(1), celui-ci devra accepter le verdict, tout comme le contribuable doit accepter une interprétation plus large du pouvoir du ministre.

Il faut se rappeler que le Parlement, craignant que certains contribuables ne se conforment pas volontairement aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, a conféré au ministre de larges pouvoirs de saisie et de perquisition. Par conséquent, les actions du ministre doivent être irréprochables. Le public doit être convaincu que, dans ses agissements, le ministre n'outrepasse pas les pouvoirs que le Parlement lui a conférés.

Cela dit, la démarche suivie par les fonctionnaires du ministre ne touche pas le pouvoir dont celui-ci

tion 231.2(1) once he invokes that authority. Therefore, while the actions of the Minister's officials in contacting the CRTC are regrettable, those actions do not provide a basis for relief to AGT with respect to the requirements that were ultimately issued.

CONCLUSION

67 Although counsel for the respondent was not mentioned in these reasons except where her submissions were not accepted with respect to the Minister's officials' visit to the CRTC, her argument was of significant assistance to the Court.

68 This application for judicial review is dismissed. In order to preserve the efficacious result of a successful appeal, the Minister should not enforce the notice of requirements until after the time for appeal has expired or if notice of appeal is filed, until the appeal is determined, provided AGT acts expeditiously on the appeal.

¹ S. 231.2(1) of the *Income Tax Act* provides:

231.2 (1) Notwithstanding any other provision of this Act, the Minister may, subject to subsection (2), for any purpose related to the administration or enforcement of this Act, by notice served personally or by registered or certified mail, require that any person provide, within such reasonable time as is stipulated in the notice,

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

(b) any document.

² The notice of motion refers only to requirements for production of information and documents dated July 20, 1995 [*sic*] and served upon Mr. Meghji. However, it is obvious from the affidavit of Bohdan Romaniuk, Vice-President Regulatory Affairs of AGT, filed in support of the application, that the validity of all three requirements is challenged.

³ Taken from Telecom Decision CRTC 93-9 dated July 23, 1993 [*AGT — Issues Related to Income Taxes*].

⁴ S.A. 1990, c. A-23.5.

⁵ These are set out in detail later.

est investi en vertu du paragraphe 231.2(1), une fois qu'il invoque cette disposition. Par conséquent, même si les mesures que les fonctionnaires du ministre ont prises lorsqu'ils ont joint le CRTC sont regrettables, elles ne permettent pas d'accorder la réparation qu'AGT demande au sujet des demandes de production qui ont finalement été délivrées.

CONCLUSION

Même si l'avocate de l'intimé n'a pas été mentionnée dans les présents motifs, sauf lorsque ses arguments n'ont pas été retenus au sujet de la visite que les fonctionnaires du ministre ont rendue au CRTC, les arguments qu'elle a invoqués ont été très utiles pour la Cour. 67

La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée. Afin de préserver l'efficacité d'un appel qui serait accueilli, le ministre ne devrait pas appliquer les demandes de production avant l'expiration du délai d'appel ou, si un avis d'appel est déposé, avant que l'appel soit tranché, pourvu qu'AGT procède rapidement à cette fin. 68

¹ Voici le libellé de l'art. 231.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*:

231.2 (1) Malgré les autres dispositions de la présente loi, le ministre peut, sous réserve du paragraphe (2) et, pour l'application et l'exécution de la présente loi, par avis signifié à personne ou envoyé par courrier recommandé ou certifié, exiger d'une personne, dans le délai raisonnable que précise l'avis:

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

b) qu'elle produise des documents.

² L'avis de requête renvoie uniquement à une demande de production de renseignements et de documents en date du 20 juillet 1995 [*sic*] qui a été signifiée à M^c Meghji. Cependant, il appert manifestement de l'affidavit de Bohdan Romaniuk, vice-président de la réglementation d'AGT, qui a été déposé au soutien de la demande, que la validité des trois demandes est contestée.

³ D'après la Décision Telecom CRTC 93-9 en date du 23 juillet 1993 [*AGT — Questions relatives aux impôts sur les bénéfices de la société*].

⁴ S.A. 1990, ch. A-23.5.

⁵ Ces Règles sont reproduites plus loin.

⁶ S. 8 of the *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] provides:

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

⁷ [1984] 1 S.C.R. 614.

⁸ [1962] S.C.R. 729.

⁹ *Income Tax Act*, *supra*, note 1.

¹⁰ [1990] 1 S.C.R. 627.

¹¹ [1984] 2 S.C.R. 145.

¹² [1991] 3 S.C.R. 263.

¹³ SOR/79-554 [s. 19(11) (as am. by SOR/86-832, s. 3)].

¹⁴ The vast majority of the confidential information in this case was subject to confidentiality orders made before October 25, 1993. With the coming into force of the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38, on October 25, 1993, ss. 350 and 358 of the *Railway Act* no longer apply to proceedings before the CRTC. In their place, ss. 37 to 39 of the *Telecommunications Act* now set forth the CRTC's power to require information from telecommunications common carriers and deal with the subject of disclosure of confidential information. The affidavit of Bohdan Romaniuk indicates that the interrogatory responses filed with the CRTC after October 25, 1993, pursuant to various public notices, were filed in confidence because the interrogatory responses were based on or used information previously filed in confidence with the CRTC, i.e., when ss. 350 and 358 of the *Railway Act* were applicable. It is therefore not necessary to decide whether ss. 37 to 39 protect answers to interrogatories from the Minister's requirements as the basic information was filed when ss. 350 and 358 of the *Railway Act* applied.

¹⁵ Decision of December 1, 1992.

¹⁶ [1989] 3 F.C. 540 (T.D.).

¹⁷ S. 12(1) provides:

12. (1) Within one year after a decision by the Commission, the Governor in Council may, on petition in writing presented to the Governor in Council within ninety days after the decision, or on the Governor in Council's own motion, by order, vary or rescind the decision or refer it back to the Commission for reconsideration of all or a portion of it.

¹⁸ [1995] 2 S.C.R. 739.

¹⁹ [1995] 4 S.C.R. 154.

⁶ L'art. 8 de la *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], prévoit ce qui suit:

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

⁷ [1984] 1 R.C.S. 614.

⁸ [1962] R.C.S. 729.

⁹ *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, note 1.

¹⁰ [1990] 1 R.C.S. 627.

¹¹ [1984] 2 R.C.S. 145.

¹² [1991] 3 R.C.S. 263.

¹³ DORS/79-554 [art. 19(11) (mod. par DORS/86-832, art. 3)].

¹⁴ La majeure partie des renseignements confidentiels en l'espèce étaient visés par des ordonnances de non-divulgence rendues avant le 25 octobre 1993. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, le 25 octobre 1993, les art. 350 et 358 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'appliquent plus aux procédures engagées devant le CRTC. Ce sont plutôt les art. 37 à 39 de la *Loi sur les télécommunications* qui énoncent maintenant le pouvoir du CRTC d'exiger des renseignements des entreprises de télécommunications et de régler la question de la communication de renseignements confidentiels. Il appert de l'affidavit de Bohdan Romaniuk que les réponses déposées auprès du CRTC après le 25 octobre 1993 conformément à différents avis publics ont été déposées à titre confidentiel parce qu'elles étaient fondées sur des renseignements précédemment déposés confidentiellement auprès du CRTC, c'est-à-dire à l'époque où les art. 350 et 358 de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliquaient. Il n'est donc pas nécessaire de déterminer si les réponses aux demandes de renseignements sont protégées des demandes de production du ministre par les art. 37 à 39, étant donné que les principaux renseignements ont été déposés à l'époque où les art. 350 et 358 de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliquaient.

¹⁵ Décision du 1^{er} décembre 1992.

¹⁶ [1989] 3 C.F. 540 (1^{re} inst.).

¹⁷ Voici le libellé de l'art. 12(1):

12. (1) Dans l'année qui suit la prise d'une décision par le Conseil, le gouverneur en conseil peut, par décret, soit de sa propre initiative, soit sur demande écrite présentée dans les quatre-vingt-dix jours de cette prise, modifier ou annuler la décision ou la renvoyer au Conseil pour réexamen de tout ou partie de celle-ci et nouvelle audience.

¹⁸ [1995] 2 R.C.S. 739.

¹⁹ [1995] 4 R.C.S. 154.