

T-401-89

T-401-89

**462657 Ontario Limited, R & N Enterprises (Windsor) Inc., R G R Associates Limited and Raymond Quenneville (Applicants)**

v.

**Minister of National Revenue (Respondent)**

INDEXED AS: 462657 ONTARIO LTD. v. M.N.R. (T.D.)

Trial Division, Strayer J.—Toronto, August 30; Ottawa, September 6, 1989.

*Income tax — Inquiries — Inquiry into financial affairs of applicants under Act s. 231.4 — Individual applicant suspected of tax evasion and false statements in income tax returns; corporate applicants suspected of having received secret commissions taxable in hands of individual applicant — Process whereby applicants will be obliged to divulge information or documents which could be used to incriminate applicants in some future prosecution not violating Charter ss. 7 or 8 or Bill of Rights s. 2(d).*

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Whether inquiry into financial affairs of corporate and individual applicants under Income Tax Act s. 231.4 for suspected tax offences and subpoena duces tecum compelling individual applicant to attend and give evidence at inquiry contravening of Charter ss. 7 or 8 or Bill of Rights s. 2(d).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Revenue Canada inquiry into financial affairs of corporate and individual applicants and subpoena duces tecum compelling individual applicant to attend and give evidence at inquiry not contravening Charter s. 7 even though creating possibility applicants will be obliged to divulge information or documents which could be used to incriminate applicants in future prosecution — S. 7 guarantees not applicable to corporations — Protection argued for not one of basic tenets of our legal system.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Criminal process — Search and seizure — Inquiry into suspected income tax offences — Compulsion to produce documents as required by subpoena duces tecum not amounting to unlawful search or seizure within Charter s. 8.*

*Bill of Rights — Protection against self-incrimination — Inquiry under Income Tax Act s. 231.4 into suspected income tax offences — Whether process whereby applicants could be obliged to divulge information and documents which could be used to incriminate applicants in future prosecution violating Bill of Rights s. 2(d) — No denial of protection against self-incrimination as protection of Canada Evidence Act s. 5(2) and Charter s. 13 available — S. 2(d) protection appli-*

**462657 Ontario Limited, R & N Enterprises (Windsor) Inc., R G R Associates Limited et Raymond Quenneville (requérants)**

c.

**Ministre du Revenu National (intimé)**

RÉPERTORIÉ: 462657 ONTARIO LTD. c. M.R.N. (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Strayer— Toronto, 30 août; Ottawa, 6 septembre 1989.

*Impôt sur le revenu — Enquêtes — Enquête sur les affaires financières des requérants en vertu de l'art. 231.4 de la Loi — Le particulier requérant est soupçonné d'évasion fiscale et de déclarations mensongères dans ses déclarations d'impôt sur le revenu; les sociétés requérantes sont soupçonnées d'avoir touché des commissions secrètes imposables entre les mains du particulier requérant — Le bref qui force les requérants à divulguer des renseignements ou des documents qui pourraient servir à les incriminer dans quelque action future ne viole pas les art. 7 et 8 de la Charte ni l'art. 2d) de la Déclaration des droits.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Il s'agit de savoir si l'enquête sur les affaires financières des sociétés et du particulier requérants en vertu de l'art. 231.4 de la Loi de l'impôt sur le revenu à l'égard de ce qui serait des infractions fiscales et si le subpoena duces tecum contraignant le particulier requérant à comparaître et à témoigner à l'enquête violent les art. 7 et 8 de la Charte ou l'art. 2d) de la Déclaration des droits.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — L'enquête de Revenu Canada sur les affaires financières de la société et du particulier requérants et le subpoena duces tecum contraignant le particulier requérant à comparaître et à témoigner à l'enquête ne violent pas l'art. 7 de la Charte même s'ils créent la possibilité que les requérants soient tenus de divulguer des renseignements ou des documents qui pourraient être utilisés pour les incriminer dans quelque action future — Les garanties prévues à l'art. 7 ne s'appliquent pas aux sociétés — La protection réclamée ne constitue pas un des préceptes fondamentaux de notre système juridique.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — Fouille, perquisition et saisie — Enquête sur ce que l'on soupçonne être des infractions fiscales — L'obligation de produire des documents en vertu d'un subpoena duces tecum n'équivaut pas à une fouille, une perquisition et une saisie au sens de l'art. 8 de la Charte.*

*Déclaration des droits — Protection contre l'auto-incrimination — Enquête en vertu de l'art. 231.4 de la Loi de l'impôt sur le revenu sur ce que l'on soupçonne être des infractions fiscales — Il s'agit de savoir si le bref en vertu duquel les requérants pourraient être contraints de divulguer des renseignements et des documents qui pourraient servir à les incriminer dans quelque action future porte atteinte à l'art. 2d) de la Déclaration des droits — Le requérant n'a pas été privé de la protection contre son propre témoignage, car il peut invoquer la protection de l'art. 5(2) de la Loi sur la preuve au Canada et*

*cable to testimony, not to compulsion of other forms of evidence such as production of documents.*

In April 1988, the applicant, Quenneville, was suspected of making false statements in income tax returns for the years 1983, 1984, 1985 and 1986 and wilful tax evasion for those years. The corporate applicants were also suspected of having received secret commissions within the meaning of section 383 of the *Criminal Code*, commissions which would be taxable benefits in the hands of Quenneville.

An inquiry into the financial affairs of the applicants was subsequently established by authorization of the Deputy Minister of National Revenue under section 231.4 of the *Income Tax Act*. In January 1989, the appointed hearing officer issued a subpoena *duces tecum* to Quenneville requiring him to give evidence on all matters within his knowledge relating to the financial affairs of the corporate and individual applicants in the present proceeding and to produce certain documents. These are applications for writs of prohibition and/or *certiorari* to quash both the inquiry and the subpoena, based on the belief by Quenneville that a purpose of the inquiry is to obtain information to support a prosecution against him.

The issues are: (1) whether these proceedings contravene section 7 of the Charter by creating the possibility that the applicants will be obliged to divulge information or documents which could be used to incriminate them in some future prosecution; (2) whether the compulsion to produce documents as required in the subpoena *duces tecum* issued to Quenneville amounts to an unlawful search or seizure within the meaning of section 8 of the Charter; (3) whether the process violates paragraph 2(d) of the *Canadian Bill of Rights*.

*Held*, the applications should be dismissed.

It is well established that the guarantees of section 7 do not apply to corporations. And in this case, it does not even apply to the applicant Quenneville. To find a procedural guarantee in section 7, one must: first, be satisfied that the protection argued for is one of the basic tenets of our legal system; and, second, see if the specific definitions of rights as set out in sections 8 to 14 must by necessary implication be taken to have excluded from the general language of section 7 other guarantees concerning essentially the same subject-matter.

First, it cannot be said that it is one of the basic tenets of our legal system that oral evidence may not be compelled nor documents demanded, whenever there is some possibility the resulting information—whether obtained directly or as a result of the original disclosures—might be used in some hypothetical future criminal prosecution against the person who made them. And the relevant guarantees found in paragraph 11(c) and section 13 of the Charter do not apply herein. Paragraph 11(c) is confined to persons already charged with an offence and the section 13 protection against self-incrimination clearly contemplates the legal permissibility of a person being obliged to testify in one proceeding and thereby produce evidence which, were it not for this section, could constitutionally be used in a second proceeding. In any event, prohibition and *certiorari* at this stage are premature: the inquiry has not started, no

*de l'art. 13 de la Charte — La protection offerte par l'art. 2d) s'applique aux témoignages, et non à l'obligation de fournir d'autres formes de preuve, telle la production de documents.*

En avril 1988, le requérant, Quenneville, a été soupçonné d'avoir fait des déclarations mensongères dans ses déclarations d'impôt pour les années d'imposition 1983, 1984, 1985 et 1986 et il a aussi été soupçonné d'évasion fiscale à l'égard de ces années. Les sociétés requérantes ont aussi été soupçonnées d'avoir touché des commissions secrètes au sens de l'article 383 du *Code criminel*, lesquelles commissions seraient imposables entre les mains de Quenneville.

Une enquête sur les affaires financières des requérants a par la suite été tenue sur autorisation du sous-ministre du Revenu national en vertu de l'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En janvier 1989, le président d'enquête a décerné un subpoena *duces tecum* contre Quenneville, lui enjoignant de témoigner sur toutes les questions dont il avait connaissance relativement aux affaires financières des sociétés et du particulier requérants en l'espèce et de produire certains documents. Les requérants demandent des brefs de prohibition et/ou de *certiorari* pour faire annuler aussi bien l'enquête que le subpoena, au motif que, selon Quenneville, l'un des objets de l'enquête est d'obtenir des renseignements pour fonder une poursuite contre lui.

Les questions en litige sont les suivantes: (1) cet acte de procédure contrevient-il à l'article 7 de la Charte en suscitant la possibilité que les requérants soient tenus de divulguer des renseignements qui pourraient servir à les incriminer dans quelq' autre poursuite à l'avenir; (2) l'obligation de produire des documents tel que l'exige le subpoena *duces tecum* adressé à M. Quenneville équivaut-elle à une fouille, une perquisition ou une saisie abusives visées à l'article 8 de la Charte; (3) l'acte de procédure en cause viole-t-il l'alinéa 2d) de la *Déclaration canadienne des droits*.

*Jugement*: les demandes devraient être rejetées.

Il est bien établi que les garanties de l'article 7 ne s'appliquent pas aux sociétés. Et en l'espèce, l'article ne s'applique même pas à Quenneville. Pour voir dans l'article 7 une garantie procédurale, il faut: premièrement, être convaincu que la protection dont on fait état constitue l'un des préceptes fondamentaux de notre système juridique, et deuxièmement, rechercher si l'on doit conclure par déduction nécessaire que les définitions particulières des droits données aux articles 8 à 14 ont exclu du libellé général de l'article 7 d'autres garanties visant essentiellement le même objet.

Tout d'abord, on ne peut dire que l'un des préceptes fondamentaux de notre système juridique interdit d'exiger des témoignages oraux et des documents dans tous les cas où il est possible que les renseignements ainsi obtenus—qu'ils l'aient été directement ou comme conséquence des divulgations originales—soient utilisés dans le cadre d'une éventuelle instance criminelle intentée contre celui qui les a donnés. Et les garanties pertinentes prévues à l'alinéa 11c) et à l'article 13 de la Charte ne s'appliquent pas en l'espèce. L'alinéa 11c) vise seulement les inculpés, et la protection offerte à l'article 13 contre l'auto-incrimination vise clairement la possibilité qu'une personne soit légalement tenue de témoigner au cours d'une poursuite et donc de fournir des éléments de preuve qui, n'était-ce de cet article, pourraient constitutionnellement être utilisés dans une seconde poursuite. En tout état de cause, il

questions have been put; no specific claims to immunity have been made; the applicants have objected to the production of no document nor have they shown how any such answer or document might tend to incriminate them.

Section 8 of the Charter has no application here since it has been held that the execution of an order requiring production of documents is not a seizure. The validity of the order can be challenged before its execution and any punishment for failure to obey it must have judicial approval. And even if this were a seizure, it could not be found unreasonable in this case since no taxpayer has a reasonable expectation of secrecy *vis-à-vis* Revenue officials in respect of information, sought by them in good faith, pertaining to his taxable income.

Paragraph 2(d) of the Bill of Rights is inapplicable to the construction of section 231.4 of the *Income Tax Act* since subsections (5) and (6) thereof specifically give a witness or taxpayer before the inquiry the right to the assistance of counsel. There is no denial of the right to protection against self-incrimination because subsection 5(2) of the *Canada Evidence Act* can be invoked. And this provision and section 13 of the Charter can be invoked to oppose the use of any incriminating evidence in subsequent proceedings. Paragraph 2(d) cannot be relied on as a basis for objecting to the production of documents in accordance with the subpoena *duces tecum* since it is well established that this paragraph has application only to the testimony of witnesses and does not provide protection against the compulsion of other forms of evidence.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10; R.S.C., 1985, c. C-5, s. 5(2).  
*Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 2(d).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 8, 11(c), 13, 24(1), (2).  
*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 383 (as am. by S.C. 1985, c. 19, s. 57).  
*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231.4 (as enacted by S.C. 1986, c. 6, s. 121).  
*Ontario Evidence Act*, R.S.O. 1980, c. 145.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

- Irwin Toys Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; 94 N.R. 167; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *R. v. Therens et al.*, [1985] 1 S.C.R. 613; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265; *Thomson Newspapers Ltd. et al. v. Director of Investigation & Research et al.* (1986), 30 C.C.C. (3d) 145 (Ont. C.A.);

serait prématuré de décerner à ce stade un bref de prohibition ou de *certiorari*: l'enquête n'a pas encore débuté, aucune question n'a été posée; l'immunité n'a été réclamée à l'égard d'aucune question particulière; les requérants ne se sont opposés à la production d'aucun document, et aucun d'entre eux n'a démontré comment la réponse ou le document concernés pourraient être susceptibles de l'incriminer.

L'article 8 de la Charte ne s'applique pas à l'espèce puisqu'il a été statué que l'exécution d'une ordonnance exigeant la production de documents ne constitue pas une saisie. La validité de l'ordonnance peut être contestée avant son exécution et toute peine sanctionnant le défaut de s'y conformer doit être approuvée par le tribunal. Et même s'il s'agissait d'une saisie, elle ne pourrait être considérée abusive en l'espèce car aucun contribuable ne peut raisonnablement s'attendre à pouvoir cacher aux fonctionnaires du Revenu les renseignements qu'ils recherchent de bonne foi et qui ont trait à son revenu imposable.

L'alinéa 2d) de la Déclaration des droits ne s'applique pas à l'interprétation de l'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* puisque les paragraphes (5) et (6) accordent expressément à quiconque comparait dans le cadre d'une enquête, comme témoin ou comme objet de l'enquête, le droit d'être représenté par avocat. Cette personne n'est pas privée de la protection contre son propre témoignage car elle peut se prévaloir du paragraphe 5(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*. De plus, cette disposition et l'article 13 de la Charte peuvent être invoqués pour faire obstacle à l'utilisation de tout témoignage incriminant dans une instance postérieure. Les requérants ne peuvent non plus s'appuyer sur l'alinéa 2d) pour s'opposer à la production des documents réclamés conformément au subpoena *duces tecum*, car il est bien établi que cet alinéa ne s'applique qu'au témoignage des témoins et qu'il n'accorde aucune protection contre l'obligation de fournir d'autres formes de preuve.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) art. 7, 8, 11(c), 13, 24(1), (2).  
*Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 383 (mod. par S.C. 1985, chap. 19, art. 57).  
*Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 2d).  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 231.4 (édité par S.C. 1986, chap. 6, art. 121).  
*Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-10; L.R.C. (1985), chap. C-5, art. 5(2).  
*Ontario Evidence Act*, R.S.O. 1980, chap. 145.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Irwin Toys Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; 94 N.R. 167; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *R. c. Therens et autres*, [1985] 1 R.C.S. 613; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *Thomson Newspapers Ltd. et al. v. Director of Investigation & Research et al.* (1986), 30 C.C.C. (3d) 145 (C.A.).

*Haywood Securities Inc. v. Inter-Tech Resource Group Inc.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 724 (B.C.C.A.); *Ziegler v. Hunter*, [1984] 2 F.C. 608 (C.A.); *McKinlay Transport Ltd. et al. v. The Queen*, [1988] 1 C.T.C. 426 (Ont. C.A.); *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Marcoux et al. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 763; (1975), 24 C.C.C. (2d) 1. <sup>a</sup>

REFERRED TO:

*R. v. Wooley* (1988), 40 C.C.C. (3d) 531 (Ont. C.A.); *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12. <sup>b</sup>

COUNSEL:

*J. David McCombs* and *David E. Harris* for applicants.  
*Roslyn J. Levine* for respondent. <sup>c</sup>

SOLICITORS:

*Carter, McCombs & Minden*, Toronto, for applicants. <sup>d</sup>  
*Deputy Attorney General of Canada*, for respondent.

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

STRAYER J.:

Remedies Sought

These are applications for a writ of prohibition with *certiorari* in aid or simply for *certiorari* to quash the authorization by the Deputy Minister of Revenue Canada of the holding of an inquiry into the financial affairs of the applicants, and for a writ of prohibition with *certiorari* in aid or simply for *certiorari* to quash a *subpoena* issued to the applicant Raymond Quenneville dated January 6, 1989 compelling him to attend and give evidence at the said inquiry. <sup>f</sup>

Facts

On April 14, 1988 officers of Revenue Canada obtained a search warrant to search the personal residence of the applicant Raymond Quenneville for various banking and accounting records pertaining to him and his wife and to the corporate applicants. The suspected offences of Raymond Quenneville in respect of which the warrant was <sup>g</sup>

Ont.); *Haywood Securities Inc. v. Inter-Tech Resource Group Inc.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 724 (C.A. C.-B.); *Ziegler c. Hunter*, [1984] 2 C.F. 608 (C.A.); *McKinlay Transport Ltd. et al. v. The Queen*, [1988] 1 C.T.C. 426 (C.A. Ont.); *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Marcoux et autre c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 763; (1975), 24 C.C.C. (2d) 1.

DÉCISIONS CITÉES:

*R. v. Wooley* (1988), 40 C.C.C. (3d) 531 (C.A. Ont.); *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12. <sup>b</sup>

AVOCATS:

*J. David McCombs* et *David E. Harris* pour les requérants.  
*Roslyn J. Levine* pour l'intimé. <sup>c</sup>

PROCUREURS:

*Carter, McCombs & Minden*, Toronto, pour les requérants.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'intimé.

*Ce qui suit est la version française de l'ordonnance rendus par* <sup>e</sup>

LE JUGE STRAYER:

Les recours demandés

Il s'agit en l'espèce d'une part, d'une demande de bref de prohibition appuyée d'un bref de *certiorari* ou simplement d'une demande de bref de *certiorari* visant à annuler l'autorisation par laquelle le sous-ministre de Revenu Canada permettait la tenue d'une enquête sur les affaires financières des requérants, et d'autre part, d'une demande de bref de prohibition appuyée d'un bref de *certiorari* ou simplement d'une demande de bref de *certiorari*, visant à annuler le subpoena délivré contre le requérant Raymond Quenneville en date du 6 janvier 1989 le contraignant à comparaître et à témoigner à ladite enquête. <sup>h</sup>

Les faits

Le 14 avril 1988, des fonctionnaires de Revenu Canada obtenaient un mandat de perquisition pour rechercher à la résidence particulière du requérant Raymond Quenneville différents dossiers bancaires et comptables le concernant ainsi que son épouse et les sociétés requérantes. Les infractions que Raymond Quenneville est soupçonné d'avoir commises <sup>i</sup>

issued were those of making false statements in income tax returns for the years 1983, 1984, 1985 and 1986 and wilful evasion of payment of tax for those years. The warrant was obtained on the basis of sworn information of a Revenue Canada officer stating reasonable and probable grounds to believe that Quenneville had committed such offences under the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63]. The information did state also that the informant had reasonable and probable grounds to believe that the corporate applicants had received secret commissions within the meaning of section 383 of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34 (as am. by S.C. 1985, c. 19, s. 57)] and that such commissions were taxable benefits in the hands of Raymond Quenneville.

Subsequently, an inquiry was established under section 231.4 [as enacted by S.C. 1986, c. 6, s. 121] of the *Income Tax Act*. That section provides as follows:

231.4(1) The Minister may, for any purpose related to the administration or enforcement of this Act, authorize any person, whether or not he is an officer of the Department of National Revenue, to make such inquiry as he may deem necessary with reference to anything relating to the administration or enforcement of this Act.

(2) Where the Minister, pursuant to subsection (1), authorizes a person to make an inquiry, the Minister shall forthwith apply to the Tax Court of Canada for an order appointing a hearing officer before whom the inquiry will be held.

(3) For the purposes of an inquiry authorized under subsection (1), a hearing officer appointed under subsection (2) in relation thereto has all the powers conferred on a commissioner by sections 4 and 5 of the *Inquiries Act* and that may be conferred on a commissioner under section 11 thereof.

(4) A hearing officer appointed under subsection (2) in relation to an inquiry shall exercise the powers conferred on a commissioner by section 4 of the *Inquiries Act* in relation to such persons as the person authorized to make the inquiry considers appropriate for the conduct thereof but the hearing officer shall not exercise the power to punish any person unless, on application by the hearing officer, a judge of a superior or county court certifies that the power may be exercised in the matter disclosed in the application and the applicant has given to the person in respect of whom he proposes to exercise the power 24 hours notice of the hearing of the application or such shorter notice as the judge considers reasonable.

(5) Any person who gives evidence in an inquiry authorized under subsection (1) is entitled to be represented by counsel and, on request made by him to the Minister, to receive a transcript of the evidence given by him.

et qui font l'objet du mandat de perquisition consistant en des déclarations mensongères dans les déclarations d'impôt pour les années 1983, 1984, 1985 et 1986 ainsi que l'évasion fiscale délibérée à l'égard de ces années d'imposition. Le mandat a été délivré à la suite de la dénonciation sous serment dans laquelle un fonctionnaire de Revenu Canada énonçait des motifs raisonnables et probables de croire que Quenneville avait commis les infractions susmentionnées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63]. La dénonciation portait aussi que le dénonciateur avait des motifs raisonnables et probables de croire que les sociétés requérantes avaient touché des commissions secrètes au sens de l'article 383 du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34 (mod. par S.C. 1985, chap. 19, art. 57)] et que ces commissions constituaient des avantages imposables entre les mains de Raymond Quenneville.

Subséquemment, une enquête a été autorisée en vertu de l'article 231.4 [édicte par S.C. 1986, chap. 6, art. 121] de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui est libellé comme suit:

231.4(1) Le ministre peut, pour l'application et l'exécution de la présente loi, autoriser une personne, qu'il s'agisse ou non d'un fonctionnaire du ministère du Revenu national, à faire toute enquête que celle-ci estime nécessaire sur quoi que ce soit qui se rapporte à l'application et l'exécution de la présente loi.

(2) Le ministre qui, conformément au paragraphe (1), autorise une personne à faire enquête doit immédiatement demander à la Cour canadienne de l'impôt une ordonnance où soit nommé un président d'enquête.

(3) Aux fins d'une enquête autorisée par le paragraphe (1), le président d'enquête nommé en vertu du paragraphe (2) a tous les pouvoirs conférés à un commissaire par les articles 4 et 5 de la *Loi sur les enquêtes* et ceux qui sont susceptibles de l'être par l'article 11 de cette loi.

(4) Le président d'enquête nommé en vertu du paragraphe (2) exerce les pouvoirs conférés à un commissaire par l'article 4 de la *Loi sur les enquêtes* à l'égard des personnes que la personne autorisée à faire enquête considère comme appropriées pour la conduite de celle-ci; toutefois, le président d'enquête ne peut exercer le pouvoir de punir une personne que si, à la requête de celui-ci, un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté atteste que ce pouvoir peut être exercé dans l'affaire exposée dans la requête et que si le requérant donne à la personne à l'égard de laquelle il se propose d'exercer ce pouvoir avis de l'audition de la requête 24 heures avant ou dans le délai plus court que le juge estime raisonnable.

(5) Quiconque témoigne à une enquête autorisée par le paragraphe (1) a le droit d'être représenté par avocat et, sur demande faite au ministre, de recevoir transcription de sa déposition.

(6) Any person whose affairs are investigated in the course of an inquiry authorized under subsection (1) is entitled to be present and to be represented by counsel throughout the inquiry unless the hearing officer appointed under subsection (2) in relation to the inquiry, on application by the Minister or a person giving evidence, orders otherwise in relation to the whole or any part of the inquiry on the ground that the presence of the person and his counsel, or either of them, would be prejudicial to the effective conduct of the inquiry.

On November 29, 1988 the Tax Court of Canada appointed John Weir as a hearing officer before whom an inquiry was to be held "into the financial affairs" of the applicants named in this motion. Such appointment was made on application of the Minister under subsection 231.4(2) of the *Income Tax Act*. On January 6, 1989 the hearing officer issued a subpoena to the applicant Raymond Quenneville requiring him to give evidence on all matters within his knowledge relating to "the financial affairs" of the corporate and individual applicants in the present proceeding. The inquiry has been postponed pending the disposition of this application.

In these motions the applicants seek to quash both the inquiry itself authorized under subsection 231.4(1) which is to be held before the hearing officer, and the subpoena issued to Mr. Quenneville. The only evidence produced in support of the motions is an affidavit of Mr. Quenneville setting out the above facts. In it he asserts a belief that a purpose of the inquiry is to obtain information to support a prosecution against him. He says at least twice that in his opinion the inquiry is an attempt of "conscripting" him against himself. As the inquiry has not commenced he could not point to any question put, or document demanded, which would have this effect. In an extended cross-examination on this affidavit he was unwilling or unable to give any specific example of possible self-incrimination, even though he invoked before the cross-examination the protection of the *Canada Evidence Act* [R.S.C. 1970, c. E-10] and the *Ontario Evidence Act* [R.S.O. 1980, c. 145].

### Issues

Although in their notices of motion the applicants relied on sections 7, 8, paragraph 11(c) and

(6) Toute personne dont les affaires donnent lieu à une enquête autorisée par le paragraphe (1) a le droit d'être présente et d'être représentée par avocat tout au long de l'enquête, sauf si le président d'enquête nommé en vertu du paragraphe (2) en décide autrement, sur demande du ministre ou d'un témoin, pour tout ou partie de l'enquête, pour le motif que la présence de cette personne et de son avocat ou de l'un d'eux nuirait à la bonne conduite de l'enquête.

Le 29 novembre 1988, la Cour canadienne de l'impôt nommait John Weir président d'enquête devant qui devait se tenir une enquête [TRADUCTION] «sur les affaires financières» des requérants nommés dans cette requête. Cette nomination avait été faite sur demande du ministre conformément au paragraphe 231.4(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le 6 janvier 1989, le président d'enquête a décerné un subpoena contre le requérant Raymond Quenneville lui enjoignant de témoigner sur toutes les questions dont il avait connaissance relativement aux «affaires financières» des sociétés et des particuliers requérants en l'espèce. L'enquête a été remise en attendant qu'il soit statué sur cette demande.

Dans ces requêtes, les requérants cherchent à faire annuler à la fois l'enquête elle-même, autorisée en vertu du paragraphe 231.4(1), qui doit être tenue devant le président d'enquête, et le subpoena adressé à M. Quenneville. Le seul élément de preuve produit à l'appui des requêtes est un affidavit dans lequel M. Quenneville expose les faits énoncés plus haut. Le déposant se montre d'avis que l'un des objets de l'enquête est d'obtenir des renseignements à l'appui d'une action dirigée contre lui. Il dit au moins à deux reprises dans son affidavit que selon lui, l'enquête est une tentative de l'amener à se perdre. L'enquête n'ayant pas encore débuté, il n'a pu mentionner aucune question posée ni aucun document requis susceptibles d'avoir cet effet. Au cours d'un long contre-interrogatoire sur son affidavit, le déposant n'a pu ou n'a pas voulu donner des exemples précis d'auto-incrimination possible, bien qu'il ait invoqué, avant le contre-interrogatoire, la protection de la *Loi sur la preuve au Canada* [S.R.C. 1970, chap. E-10] et de la *Ontario Evidence Act* [R.S.O. 1980, chap. 145].

### Les questions en litige

Bien que dans leurs avis de requête les requérants se soient appuyés sur les articles 7, 8, l'alinéa

section 13 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.)], the actual argument had a somewhat different focus. It was conceded that neither paragraph 11(c) nor section 13 of the Charter directly applied to the holding of the inquiry or the obligation of Mr. Quenneville to testify. Instead, the issues as argued are essentially the following:

- (1) Do these proceedings contravene section 7 of the Charter by creating the possibility that the applicants will be obliged to divulge information or documents which could be used to incriminate them in some future prosecution?
- (2) Does the compulsion to produce documents as required in the subpoena *duces tecum* issued to Mr. Quenneville amount to an unlawful search or seizure within the meaning of section 8 of the Charter?
- (3) Does the process violate paragraph 2(d) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III]?

### Conclusions

Some general observations are first in order.

While the applicants include in their plea for relief a request that I find section 231.4 invalid on its face as contravening the Charter, I do not think their argument begins to support such a conclusion. There is nothing on the face of the section to require that it be used in a way contravening the Charter. It is clear that the section could also apply to the obtaining of information and evidence from third parties who would in no way be incriminated by the production of that evidence, even though such information or evidence might assist in a future prosecution of the applicants. Further it is clear that some of the Charter and common law rights upon which the applicants rely have no application to corporations and thus the section has uses, where the taxpayer is a company, which are not governed by the Charter.

11c) et l'article 13 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, chap. 11 (R.-U.)], dans leur plaidoirie, ils ont invoqué des moyens quelque peu différents. En effet, les requérants ont concédé que ni l'alinéa 11c) ni l'article 13 de la Charte ne s'appliquaient directement à la tenue de l'enquête ou à l'obligation faite à M. Quenneville de témoigner. Les questions litigieuses dont il a été fait état sont plutôt les suivantes:

- (1) Ces procédures contreviennent-elles à l'article 7 de la Charte en suscitant la possibilité que les requérants soient tenus de divulguer des renseignements ou des documents qui pourraient servir à les incriminer dans quelque autre poursuite à l'avenir?
- (2) L'obligation de produire des documents tel que l'exige le subpoena *duces tecum* adressé à M. Quenneville équivaut-elle à une fouille, une perquisition ou une saisie abusives visées à l'article 8 de la Charte?
- (3) L'acte de procédure en cause viole-t-il l'alinéa 2d) de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III]?

### Conclusions

Il convient tout d'abord de faire certaines observations d'ordre général.

Bien que les requérants me demandent dans leurs conclusions de déclarer invalide à sa simple lecture l'article 231.4 comme violant la Charte, j'estime que leurs moyens n'appuient pas du tout une telle conclusion. Rien dans le libellé de l'article n'exige qu'il soit utilisé de façon à violer la Charte. Il est clair que l'article pourrait aussi s'appliquer à l'obtention de renseignements et d'éléments de preuve auprès de tiers qui ne seraient nullement incriminés à la suite de cette production, bien que ces renseignements et éléments de preuve pourraient être utiles dans une action future contre les requérants. De plus, il est clair que certains droits prévus par la Charte et la *common law* et invoqués par les requérants ne s'appliquent pas aux sociétés, de sorte que l'article a des emplois, lorsque le contribuable est une société, qui ne sont pas régis par la Charte.

Also, the applicants have advanced their arguments on the assumption that there is a direct and necessary link between this inquiry and future prosecutions, whether they be under the *Income Tax Act* or the *Criminal Code*. The applicants have abandoned any assertion that the inquiry has been undertaken for purposes other than specified in subsection 231.4(1), namely "the administration or enforcement" of the *Income Tax Act*. They do however assume, without really demonstrating, that there is an inevitable or at least highly probable progression from the obtaining of the search warrant through the inquiry to prosecutions of the applicants. Yet no charges have been laid. Further, the focus of the search warrant was on possible offences committed by Raymond Quenneville under the *Income Tax Act*. The inquiry is "into the financial affairs" of all the applicants. That the inquiry is intended to obtain evidence to be used against the applicants in future prosecutions is, at best, speculative and this must colour my conclusions as to the applicability of Charter and Bill of Rights guarantees at this time.

I would also add that most of the authorities upon which the applicants rely consist of *obiter dicta* in cases far removed from the factual situation before me. Further, most of them involve the possible exclusion at trial of evidence obtained in earlier investigations or proceedings. In the present case the inquiry has not even commenced. No questions have been put to the witness Quenneville. No privilege has been invoked in any such inquiry with respect to particular questions or demands for documents. Therefore the authorities cited, while inspirational, have limited utility for present purposes.

I shall deal with each of the issues in turn.

#### *Section 7 of the Charter*

At the outset it should be noted that the guaran-

De plus, les requérants ont avancé leurs arguments en présumant qu'il existe un rapport direct et nécessaire entre cette enquête et des poursuites futures, qu'elles soient engagées en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou du *Code criminel*. Les requérants ont renoncé à toute prétention que l'enquête a été entreprise pour d'autres fins que celles qui sont mentionnées au paragraphe 231.4(1), à savoir «l'application et l'exécution» de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ils tiennent cependant pour acquis, sans réellement le démontrer, qu'il existe une progression inévitable ou tout au moins fort vraisemblable qui va de l'obtention d'un mandat de perquisition, à la tenue de l'enquête et enfin, à des poursuites engagées contre les requérants. Cependant, aucune accusation n'a été portée. En outre, le mandat de perquisition portait sur de possibles infractions à la *Loi de l'impôt sur le revenu* par Raymond Quenneville. L'enquête porte sur «des affaires financières» de tous les requérants. L'idée que l'enquête vise à obtenir des éléments de preuve devant être utilisés contre les requérants dans des poursuites futures est pour le moins de la spéculation, et cela doit se refléter dans mes conclusions sur l'applicabilité actuelle des garanties prévues par la Charte et la Déclaration des droits.

J'ajouterais également que la plupart des sources jurisprudentielles sur lesquelles s'appuient les requérants sont des remarques incidentes dans des affaires dont les faits ne ressemblent guère à ceux de l'espèce. En outre, la plus grande partie d'entre elles parlent de l'exclusion possible à l'instruction d'éléments de preuve obtenus au cours d'enquêtes ou de procédures antérieures. En l'espèce, l'enquête n'a même pas encore débuté. Aucune question n'a été posée au témoin Quenneville. Aucun privilège n'a été invoqué dans le cadre d'une telle enquête relativement à des questions ou à des demandes de documents particulières. Par conséquent, les sources citées, bien qu'elles donnent à réfléchir, n'ont qu'une utilité restreinte pour les fins présentes.

Je vais traiter de chacune des questions à tour de rôle.

#### *Article 7 de la Charte*

Dès le début, il convient de souligner que les garanties prévues à l'article 7 ne s'appliquent pas



tees of section 7 do not apply to corporations.<sup>1</sup> Thus it can be potentially relevant only to the applicant Quenneville.

Much controversy has been generated in the jurisprudence, which I need not repeat here, as to whether section 7 of the Charter which guarantees that:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

embraces and enlarges upon the specific rights set out in sections 8 to 14 of the Charter. It appears to me that to find a procedural guarantee in section 7 one must: first, be satisfied that the protection argued for is one of the "basic tenets of our legal system";<sup>2</sup> and second, see if the specific definitions of rights as set out in sections 8 to 14 must by necessary implication be taken to have excluded from the general language of section 7 other guarantees concerning essentially the same subject-matter.<sup>3</sup>

Consider, for example, the principle that confessions should not be extracted by torture and if so extracted should not be admissible. I have little doubt that this is a "basic tenet of our legal system" and thus a "principle of fundamental justice".<sup>4</sup> Nor do the specific guarantees of sections 8-14 deal with the right to silence during investigations or the admissibility of pre-trial statements. Thus there is no negative implication that such rights should be excluded from the content of section 7.

<sup>1</sup> *Irwin Toys Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at pp. 1002-1004; 94 N.R. 167, at pp. 253-254.

<sup>2</sup> *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at p. 503.

<sup>3</sup> For example Le Dain J. in *R. v. Therens et al.*, [1985] 1 S.C.R. 613 said that the Court should not interpret subsection 24(1) as allowing a court to exclude evidence in any circumstances it saw fit, because the framers had specified in subsection 24(2) of the circumstances in which evidence obtained in violation of the Charter could be excluded. This would otherwise render meaningless the specific limitations in subsection 24(2). This was adopted as the position of the Court in *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265, at p. 276.

<sup>4</sup> See e.g. *R. v. Wooley* (1988), 40 C.C.C. (3d) 531 (Ont. C.A.) at p. 539.

aux sociétés<sup>1</sup>. Ainsi, cette disposition ne pourrait s'appliquer éventuellement qu'au requérant Quenneville.

On trouve dans la jurisprudence une controverse considérable, que je n'ai pas à répéter ici, sur la question de savoir si l'article 7 de la Charte qui garantit que:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

comprend, en leur donnant de l'extension, les droits particuliers prévus aux articles 8 à 14 de la Charte. Il me semble que pour voir dans l'article 7 une garantie procédurale il faut: premièrement, être convaincu que la protection dont on fait état constitue l'un des «préceptes fondamentaux de notre système juridique»<sup>2</sup>, et deuxièmement, rechercher si l'on doit conclure par déduction nécessaire que les définitions particulières des droits données aux articles 8 à 14 ont exclu du libellé général de l'article 7 d'autres garanties visant essentiellement le même objet<sup>3</sup>.

Prenons par exemple le principe selon lequel les aveux ne doivent pas être obtenus par la torture, qui devrait les rendre irrecevables. Il ne fait aucun doute que c'est là un des «préceptes fondamentaux de notre système juridique», et donc un «principe de justice fondamentale»<sup>4</sup>. Les garanties particulières prévues aux articles 8 à 14 ne traitent pas non plus du droit de garder le silence au cours des enquêtes ni de la recevabilité des déclarations antérieures au procès. Ainsi, la conclusion ne s'impose donc pas nécessairement que ces droits doivent être exclus du contenu de l'article 7.

<sup>1</sup> *Irwin Toys Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, aux p. 1002 à 1004; 94 N.R. 167, aux p. 253 et 254.

<sup>2</sup> *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, à la p. 503.

<sup>3</sup> Par exemple, le juge Le Dain a dit dans l'arrêt *R. c. Therens et autres*, [1985] 1 R.C.S. 613 que la Cour ne doit pas conclure que le paragraphe 24(1) permet à un tribunal d'exclure la preuve dans toute circonstance qu'elle estime indiquée, les rédacteurs de la Charte ayant précisé au paragraphe 24(2) les circonstances dans lesquelles les éléments de preuve obtenus en violation de la Charte peuvent être exclus. Cela enlèverait autrement tout sens aux limites particulières prévues au paragraphe 24(2). La Cour a fait sienne cette position dans l'arrêt *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, à la p. 276.

<sup>4</sup> Voir par exemple l'arrêt *R. v. Wooley* (1988), 40 C.C.C. (3d) 531 (C.A. Ont.), à la p. 539.

What we are involved with in the present case is a potentially far-ranging investigation into the financial affairs of one individual and three companies, all interrelated. On its face this inquiry appears to be for the purpose of assisting the Minister of National Revenue in assessing the liability for income tax of the applicants. No threat to the "liberty" of Mr. Quenneville is raised, except possibly for refusal to answer lawful questions, a "danger" any witness faces. The possibility of other uses being made in future of the information obtained is at this point purely speculative. I am not satisfied that there is any "basic tenet of our legal system" which militates against such an inquiry even being undertaken or a witness even being subpoenaed.<sup>5</sup> Indeed the Ontario Court of Appeal in *Thomson Newspapers Ltd. et al. v. Director of Investigation & Research et al.*<sup>6</sup> held [at page 150] that any right to silence which may constitute a "principle of fundamental justice" within section 7:

... must be restricted to police inquiries and the like and the trial proceedings themselves.

The Court upheld in that case the validity of an inquiry conducted under then section 17 of the *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23]. Such inquiries involved the compelling of evidence from persons who might conceivably be later subjected to prosecution under that Act along with their corporations. Similarly a majority of the British Columbia Court of Appeal in *Haywood Securities Inc. v. Inter-Tech Resource Group Inc.*<sup>7</sup> held that section 7 did not preclude in general the putting of questions to witnesses in an examination in aid of execution, a civil process, even though such persons objected that the answers might tend to incriminate them with respect to pending criminal prosecutions. Writing for the majority, Macfarlane J.A. conceded that it "might be arguable" that if the sole aim and purpose of the proceeding were to obtain evidence to assist the criminal prosecution of the witness then perhaps he should

<sup>5</sup> Cf. *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12 involving the predecessor to this section.

<sup>6</sup> (1986), 30 C.C.C. (3d) 145, at pp. 150-151.

<sup>7</sup> (1985), 24 D.L.R. (4th) 724.

Ce dont il est question en l'espèce est une enquête qui pourrait se révéler fort vaste dans les affaires financières d'un particulier et de trois sociétés, tous liés les uns aux autres. À première vue, l'objet de cette enquête semble être d'aider le ministère du Revenu national à évaluer l'assujettissement des requérants à l'impôt sur le revenu. Il n'est fait aucune menace à la «liberté» de M. Quenneville, sauf peut-être en cas de refus de répondre à des questions légitimes, «danger» auquel fait face tout témoin. La possibilité que les renseignements obtenus servent plus tard à d'autres fins relève pour le moment de la simple conjecture. Je ne suis pas convaincu que l'un «des préceptes fondamentaux de notre système juridique» s'oppose même à ce qu'une telle enquête soit tenue ou à ce qu'un témoin soit convoqué<sup>5</sup>. De fait, la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. et al. v. Director of Investigation & Research et al.*<sup>6</sup> a statué [à la page 150] que tout droit au silence qui pourrait constituer «un principe de justice fondamentale» au sens de l'article 7:

[TRADUCTION] ... doit se restreindre aux enquêtes par la police et autres choses semblables et aux procédures à l'instruction.

La Cour a confirmé dans cette affaire la validité d'une enquête conduite conformément à ce qu'était alors l'article 17 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, chap. C-23]. Ces enquêtes impliquaient le témoignage obligatoire de personnes qui pourraient peut-être plus tard être poursuivies en vertu de cette Loi ainsi que leurs sociétés. De la même façon, une majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué dans l'arrêt *Haywood Securities Inc. v. Inter-Tech Resource Group Inc.*<sup>7</sup> que l'article 7 n'interdisait pas en général de poser des questions à des témoins au cours d'un examen à l'appui d'une ordonnance d'exécution, qui est un bref en matière civile, même si ces personnes objectaient que leurs réponses pourraient être susceptibles de les incriminer dans des poursuites criminelles pendantes. Rédigeant pour la majorité, le juge d'appel Macfarlane a concédé que [TRADUCTION] «l'on pourrait soute-

<sup>5</sup> Voir *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12, qui concerne la disposition qui a précédé l'article actuel.

<sup>6</sup> (1986), 30 C.C.C. (3d) 145, aux p. 150 et 151.

<sup>7</sup> (1985), 24 D.L.R. (4th) 724.

not be compelled to divulge information which might lead to his conviction.<sup>8</sup> The applicants in the present case have fallen far short of establishing that this is such a situation, even if Macfarlane J.A.'s *obiter dicta* were to be followed.

In short, I do not believe it can be said that it is one of the basic tenets of our legal system that oral evidence may not be compelled nor documents demanded, whenever there is some possibility the resulting information—whether obtained directly or as a result of the original disclosures—might be used in some hypothetical future criminal prosecution against the person who made them.

This view is reinforced in applying the second test which I have posited—that of seeking such implications as may be found in the precise wording of the guarantees in sections 8 to 14. The relevant guarantees for present purposes are those in paragraph 11(c) and section 13 which correspond to the common law and statutory (*Canada Evidence Act*, section 5) protections. The language of these Charter provisions suggest that they were carefully designed to entrench existing legal protections but to do no more. Considering that paragraph 11(c) is confined in its application to persons already charged with an offence and protects them only with respect to testifying against themselves with respect to that offence, is it plausible that section 7 should be interpreted to give similar protection to a person not charged with an offence when testifying in a proceeding not in respect of any offence with which he has been charged? If so, paragraph 11(c) must be taken to be meaningless and the insertion of its limiting words to be futile. The protection given by section 13 to a person who is obliged to testify in one proceeding with respect to the use of that evidence in another proceeding clearly contemplates the legal permissibility of a person being obliged to testify in one proceeding

nir» que si l'instance visait uniquement à obtenir des éléments de preuve à l'appui d'une poursuite criminelle contre le témoin, alors il ne devrait peut-être pas être contraint de divulguer des renseignements qui pourraient entraîner sa condamnation<sup>8</sup>. Les requérants sont loin en l'espèce d'avoir établi que telle est la situation, même si l'on devait suivre la remarque incidente du juge d'appel Macfarlane.

Bref, je ne crois pas que l'on puisse dire que l'un des préceptes fondamentaux de notre système juridique interdit d'exiger des témoignages oraux et des documents s'il est possible que les renseignements ainsi obtenus—qu'ils l'aient été directement ou comme conséquence des divulgations originales—soient utilisés dans le cadre d'une éventuelle instance criminelle intentée contre celui qui les a donnés.

Ce point de vue se trouve renforcé si l'on applique le second critère que j'ai énoncé, savoir la recherche des déductions pouvant se dégager du libellé précis des garanties prévues aux articles 8 à 14. Les garanties pertinentes aux fins présentes sont celles que l'on trouve à l'alinéa 11c) et à l'article 13, et qui correspondent aux protections prévues par la *common law* et par la loi (*Loi sur la preuve au Canada*, article 5). Le libellé de ces dispositions de la Charte laisse croire qu'elles ont été soigneusement rédigées pour inscrire dans la Constitution les protections légales existantes, mais rien de plus. Étant donné que l'alinéa 11c) vise seulement les inculpés et leur évite uniquement d'être contraints de témoigner contre eux-mêmes dans toute poursuite intentée contre eux pour l'infraction qu'on leur reproche, est-il plausible que l'on doive interpréter l'article 7 comme s'il donnait la même protection à une personne qui n'est pas accusée d'une infraction lorsqu'elle est témoin dans une poursuite qui ne concerne aucune infraction dont elle est accusée? Si tel est le cas, il faut considérer que l'alinéa 11c) n'a aucun sens et que l'insertion de ses termes limitatifs est futile. La protection offerte par l'article 13 à la personne tenue de témoigner dans le cadre d'une poursuite, relativement à l'usage de ce témoignage au cours d'autres procédures, vise clairement la possibilité qu'une personne soit légalement tenue de témoigner au cours d'une poursuite et donc de fournir

<sup>8</sup> *Ibid.*, at pp. 748-749.

<sup>8</sup> *Ibid.*, à la p. 749.

and thereby produce evidence which were it not for this section, could constitutionally be used in a second proceeding.

I therefore am unable to find in section 7 a guarantee of the magnitude claimed by the applicants. I need not determine whether in response to a given question at the inquiry the applicants might have some legitimate claim to immunity, nor can I anticipate the determination of admissibility of any such evidence if presented in some future prosecution against these applicants. This reinforces another reason why I would, in any event, exercise my judicial discretion against issuing prohibition or *certiorari* at this stage. In this respect I can do no better than to quote from the dissenting judgment of Lambert J.A. in the *Haywood Securities* case<sup>9</sup> which the applicants have otherwise embraced as their own. He stated at page 743:

I should make it clear that s. 7 of the Charter does not confer a general right to decline to answer questions in civil proceedings. The person being examined, directly or through his counsel, must claim the privilege and must state as the ground for the claim that the answer may tend to incriminate him. The statement of that ground will, in many cases, be sufficient to discourage witnesses from claiming the privilege improperly.

After the privilege has been claimed, the next step, if the privilege is contested, is for the question of whether to allow the privilege, or whether to compel the answer, to be determined by the court. When the matter comes before the court, the witness need not disclose his answer to the court. But he must show the basis on which he apprehends the criminal prosecution, and the nature of the criminal prosecution that he apprehends, and its general relationship to the line of questioning in the civil proceeding. Taking those steps will further discourage a witness from making an improper objection. But if the witness has proper grounds for the objection, he will be, and should be, allowed substantial latitude in reaching his conclusion that there is a risk that his answer will tend to incriminate him.

In the present case the inquiry has not started; no questions have been put; the witness Quenneville has made no specific claim to immunity in respect of any specific question; the applicants have objected to the production of no document; and none of them has shown any basis upon which any such answer or document might tend to incriminate him, or it, with respect to any specific alleged criminal offence.

<sup>9</sup> *Supra* note 7.

des éléments de preuve qui, n'était-ce de cet article, pourraient constitutionnellement être utilisés dans une seconde poursuite.

a Je suis donc incapable de voir à l'article 7 une garantie aussi grande que le prétendent les requérants. Je n'ai pas à déterminer s'ils pourraient légitimement réclamer l'immunité à la suite d'une question donnée au cours de l'enquête, pas plus que je ne saurais déterminer à l'avance la recevabilité, au cours d'une quelconque poursuite ultérieure contre ces requérants, d'un élément de preuve ainsi obtenu. Ceci renforce un autre motif pour lequel je déciderais, en tout état de cause et dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui est le mien, de ne pas décerner à ce stade-ci un bref de prohibition ou de *certiorari*. À cet égard, je ne saurais faire mieux que de citer le jugement dissident du juge d'appel Lambert dans l'arrêt *Haywood Securities*<sup>9</sup>, que les requérants ont par ailleurs adopté. Il a dit à la page 743:

[TRADUCTION] Je dois préciser que l'article 7 de la Charte ne confère pas un droit général de refuser de répondre à des questions dans des instances civiles. La personne interrogée, directement ou par le biais de son avocat, doit réclamer le privilège et doit déclarer pour se justifier que la réponse pourrait être susceptible de l'incriminer. L'obligation de donner cette justification suffira, dans bien des cas, à dissuader les témoins de réclamer le privilège à tort.

f Une fois réclamer le privilège, il s'agit ensuite pour le tribunal, s'il y a contestation, de décider s'il y a lieu d'accorder le privilège ou d'ordonner au témoin de répondre. Lorsque le tribunal est saisi de l'affaire, le témoin n'a pas à lui révéler sa réponse. Mais il doit lui montrer le motif pour lequel il redoute une poursuite au criminel, ainsi que la nature de cette dernière, et son lien général avec les questions posées dans l'instance civile. Ces mesures dissuaderont également un témoin de soulever à tort des objections. Mais si celles-ci étaient fondées, on lui accordera, et on doit lui accorder, une latitude considérable pour conclure au danger que sa réponse soit susceptible de l'incriminer.

h En l'espèce l'enquête n'a pas débuté; aucune question n'a été posée; le témoin Quenneville n'a réclamer l'immunité à l'égard d'aucune question particulière; les requérants ne se sont opposés à la production d'aucun document; et aucun d'entre eux n'a démontré de motif pour lequel la réponse ou le document concernés pourraient être susceptibles de l'incriminer relativement à une quelconque infraction criminelle dont il évoque la possibilité.

<sup>9</sup> Voir la note 7.

### Section 8 of the Charter

This section provides that:

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

I believe this section is inapplicable for two reasons: there is no search or seizure involved and the procedure authorized under the *Income Tax Act* is not "unreasonable".

What is complained of here is the compulsion requiring the production of documents by Raymond Quenneville pursuant to the subpoena *duces tecum*. This is said to amount to a "seizure". It has been held by the Federal Court of Appeal and by the Ontario Court of Appeal<sup>10</sup> that the execution of an order requiring production of documents is not a seizure. The Ontario Court of Appeal has laid particular emphasis on the fact that in the cases under consideration by it there was an opportunity for the persons affected by the order to challenge it before it was executed. That is clearly the situation here. In the first place the applicants are able to bring motions such as they have done in this case to challenge the validity of the order. Further, subsection 231.4(4) specifically requires that before a hearing officer can punish anyone, presumably for failure to obey an order such as a subpoena, the judge of a superior or county court must certify that the power to punish may be exercised.

Even if this were a seizure, I would still not find it unreasonable at least on the basis of the information before me. What is reasonable depends in part on whether a seizure runs counter to a reasonable expectation of privacy.<sup>11</sup> The administration of the *Income Tax Act* relies very heavily on self-reporting by taxpayers. It is the nature of income taxation that taxpayers must disclose all manner of financial information which in other circumstances might be considered highly personal and private. Where there is a reasonable suspicion that such disclosure has not been made then taxation authorities may have to seek the information which they honestly believe has not been provided. No taxpayer has a reasonable expectation of secre-

<sup>10</sup> *Ziegler v. Hunter*, [1984] 2 F.C. 608 (C.A.); *Thomson Newspapers* case *supra* note 6; *McKinlay Transport Ltd. et al. v. The Queen*, [1988] 1 C.T.C. 426 (Ont. C.A.).

<sup>11</sup> *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145.

### Article 8 de la Charte

Cet article dit ce qui suit:

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

J'estime cet article inapplicable pour deux raisons: il n'est question en l'espèce d'aucune fouille, perquisition ou saisie, et la mesure autorisée par la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est pas «abusive».

Ce dont on se plaint en l'espèce est l'obligation faite à Raymond Quenneville de produire des documents conformément à un subpoena *duces tecum*, que l'on assimile à une «saisie». Il a été décidé par la Cour d'appel fédérale et par la Cour d'appel de l'Ontario<sup>10</sup> que l'exécution d'une ordonnance exigeant la production de documents ne constitue pas une saisie. La Cour d'appel de l'Ontario a insisté particulièrement sur le fait que dans les affaires dont elle était saisie, les personnes visées par l'ordonnance avaient eu la possibilité de s'y opposer avant qu'elle ne soit exécutée. C'est clairement le cas en l'espèce. Tout d'abord, il est loisible aux requérants de présenter des requêtes comme ils l'ont fait en l'espèce pour contester la validité de l'ordonnance. De plus, le paragraphe 231.4(4) dit expressément que le président d'enquête ne peut exercer le pouvoir de punir qui que ce soit, pour dérogation, peut-on présumer, à une ordonnance telle qu'un subpoena, que si un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté atteste que ce pouvoir peut être exercé.

Même s'il y avait saisie en l'espèce, je ne la trouverais pas abusive, tout au moins en me fondant sur la dénonciation qui a été produite. Ce qui est raisonnable dépend en partie de la question de savoir si la saisie va à l'encontre d'une attente raisonnable en matière de vie privée<sup>11</sup>. L'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* repose largement sur les déclarations des contribuables. Il est de l'essence même de l'impôt sur le revenu que le contribuable soit tenu de divulguer toutes sortes de renseignements financiers qui, dans d'autres circonstances, pourraient être considérés comme hautement personnels et privés. Lorsqu'il y a raisonnablement lieu de soupçonner que cette divulgation n'a pas été faite, les autorités fiscales peu-

<sup>10</sup> *Ziegler c. Hunter*, [1984] 2 C.F. 608 (C.A.); *Thomson Newspapers*, précité, note 6; *McKinlay Transport Ltd. et al. v. The Queen*, [1988] 1 C.T.C. 426 (C.A. Ont.).

<sup>11</sup> *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.

cy *vis-à-vis* Revenue officials in respect of information, sought by them in good faith, pertaining to his taxable income. The compelling of disclosure of such information therefore conflicts with no reasonable expectation.

I therefore find that section 8 is not applicable to the applicants in these circumstances.

*Paragraph 2(d) of the Canadian Bill of Rights*

Paragraph 2(d) of the *Canadian Bill of Rights* provides that no law of Canada shall be construed or applied so as to

2. ...

(d) authorize a court, tribunal, commission, board or other authority to compel a person to give evidence if he is denied counsel, protection against self incrimination or other constitutional safeguards;

It is apparent why this provision is inapplicable to the construction or application of section 231.4 of the *Income Tax Act*. Subsections 231.4(5) and (6) specifically give a right to a witness or taxpayer before the inquiry to have counsel when the witness, or the person being investigated, is testifying. Such a person is not denied "protection against self incrimination" because if he is obliged to answer a question and he thinks the answer might tend to incriminate him, he can invoke the protection of subsection 5(2) of the *Canada Evidence Act*.<sup>12</sup> He will also have the protection, should the Crown seek to use his evidence given before the hearing officer in a subsequent proceeding to incriminate him, of both subsection 5(2) of the *Canada Evidence Act* and section 13 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As for any possible denial of "other constitutional safeguards" I have already determined that none of these relied on by the applicants are applicable in the circumstances. The applicants also relied on paragraph 2(d) of the *Canadian Bill of Rights* as a basis for objecting to producing documents in accordance with the subpoena *duces tecum* issued to Mr. Quenneville. It

<sup>12</sup> R.S.C., 1985, c. C-5.

vent alors être forcées de rechercher les renseignements dont elles croient réellement qu'ils n'ont pas été fournis. Aucun contribuable ne peut raisonnablement s'attendre à pouvoir cacher aux fonctionnaires du Revenu ces renseignements qu'ils recherchent de bonne foi et qui ont trait à son revenu imposable. L'obligation de divulguer ces renseignements n'est donc contraire à aucune attente raisonnable.

b

Je conclus donc que l'article 8 ne s'applique pas aux requérants dans les présentes circonstances.

*L'alinéa 2d) de la Déclaration canadienne des droits*

c

L'alinéa 2d) de la *Déclaration canadienne des droits* prévoit que nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

d

2. ...

d) autorisant une cour, un tribunal, une commission, un office, un conseil ou une autre autorité à contraindre une personne à témoigner si on lui refuse le secours d'un avocat, la protection contre son propre témoignage ou l'exercice de toute garantie d'ordre constitutionnel;

e

Il est facile de voir pourquoi cette disposition ne s'applique pas à l'interprétation ni à l'application de l'article 231.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les paragraphes 231.4(5) et (6) accordent expressément à quiconque comparait dans le cadre d'une enquête, comme témoin ou comme objet de l'enquête, le droit d'être représenté par avocat au moment de son témoignage. Cette personne n'est pas privée de la «protection contre son propre témoignage» car si elle est tenue de répondre à une question et si elle estime que la réponse pourrait être susceptible de l'incriminer, elle peut invoquer la protection accordée par le paragraphe 5(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*<sup>12</sup>. De plus, dans l'éventualité où la Couronne chercherait à se servir de son témoignage devant le président d'enquête dans une instance postérieure pour l'incriminer, elle peut invoquer la protection prévue au paragraphe 5(2) de la *Loi sur la preuve au Canada* et à l'article 13 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Quant au déni possible de «toute garantie d'ordre constitutionnel», j'ai déjà déterminé qu'aucune des garanties sur lesquelles se sont fondés les requérants ne s'applique dans les circonstances.

f

g

h

i

j

<sup>12</sup> L.R.C. (1985), chap. C-5.

has been well established that this paragraph of the *Canadian Bill of Rights* has application only to the testimony of witnesses and does not provide protection against the compulsion of other forms of evidence.<sup>13</sup>

#### Disposition

I am therefore dismissing both applications with costs.

Les requérants se sont aussi appuyés sur l'alinéa 2d) de la *Déclaration canadienne des droits* pour s'opposer à la production des documents réclamés conformément au subpoena *duces tecum* dont M. Quenneville a fait l'objet. Il a été bien établi que cet alinéa de la *Déclaration canadienne des droits* ne s'applique qu'au témoignage des témoins et qu'il n'accorde aucune protection contre l'obligation de fournir d'autres formes de preuve<sup>13</sup>.

#### Dispositif

Je rejette donc les deux demandes avec dépens.

<sup>13</sup> *Marcoux et al. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 763, at p. 768; (1975), 24 C.C.C. (2d) 1, at p. 5; *Ziegler v. Hunter supra* note 10, at pp. 616-617.

<sup>13</sup> *Marcoux et autre c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 763, à la p. 768; (1975), 24 C.C.C. (2d) 1 à la p. 5; *Ziegler c. Hunter*, précité, note 10 aux p. 616 et 617.