

**Federal Courts
Reports**



**Recueil des décisions
des Cours fédérales**

EDITOR'S NOTE: This document is subject to editorial revision before its publication in final form.

NOTE DE L'ARRÊTISTE : Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa version définitive.



**Federal Courts
Reports**

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2022, Vol. 4, Part 3

2022, Vol. 4, 3^e fascicule

Cited as [2022] 4 F.C.R., {
341-474
D-7-D-11
i-lxv

Renvoi [2022] 4 R.C.F., {
341-474
F-7-F-12
i-lxv

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOIVIN, B.SOC.SC., LL.B./B.SC.SOC., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

SUZANNE THIBAUDEAU, K.C./c.r.

LORNE WALDMAN, C.M., Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager

LINDA BRUNET

Legal Research Editors

CASSANDRA JOHNSON

NATHAN GAGNIER

Production Coordinator

EMMA KALY

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, MARC A. GIROUX, Commissioner.

© His Majesty the King in Right of Canada, 2024.

Print

Cat. No. JU1-2-1

ISSN 1714-3713

Online

Cat. No. JU1-2-1-PDF

ISSN 1714-373X

The following added value features in the Federal Courts Reports are protected by Crown copyright: captions and headnotes, all tables and lists of statutes and regulations, cases, authors, as well as the history of the case and digests of cases not selected for full-text publication.

Requests for permission to reproduce these elements of the Federal Courts Reports should be directed to: Editor, Federal Courts Reports, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3.

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication

LINDA BRUNET

Attachés de recherche juridique

CASSANDRA JOHNSON

NATHAN GAGNIER

Coordonnatrice, production

EMMA KALY

Le Recueil des décisions des Cours fédérales est publié conformément à la Loi sur les Cours fédérales. L'arrêtiiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, dont le commissaire est MARC A. GIROUX.

© Sa Majesté le Roi du Chef du Canada, 2024.

Imprimé

N° de cat. JU1-2-1

ISSN 1714-3713

En ligne

N° de cat. JU1-2-1-PDF

ISSN 1714-373X

Les éléments rédactionnels suivants du Recueil des décisions des Cours fédérales sont protégés par le droit d'auteur de la Couronne : rubriques et sommaires, toutes les listes et tables de jurisprudence, de doctrine, de lois et règlements, ainsi que l'historique de la cause et les fiches analytiques des décisions qui n'ont pas été retenues pour publication intégrale.

Les demandes de permission de reproduire ces éléments du Recueil doivent être adressées à : L'arrêtiiste en chef, Recueil des décisions des Cours fédérales, Commissariat à la magistrature fédérale Canada, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3.

Subscribers who receive the Federal Courts Reports pursuant to the Canada Federal Court Reports Distribution Order should also address any inquiries and change of address notifications to the Editor.

Les abonnés qui reçoivent le Recueil en vertu du Décret sur la distribution du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont également priés d'adresser leurs demandes de renseignements et leurs avis de changements d'adresse à l'arrêti-
ste en chef.

The Federal Courts Reports may be accessed on the Internet at the following Web site: <http://reports.fja-cmf.gc.ca/eng/>

Le Recueil des décisions des Cours fédérales peut être consulté sur Internet au site Web suivant : <http://reports.cmf-fja.gc.ca/fra/>

CONTENTS

Appeals noted	I–II
Judgments	341–474
Digests.	D-7–D-11
Title page.	i
List of Judges	iii
Appeals noted in this volume	xv
Table of cases reported in this volume	xix
Contents of the volume	xxiii
Table of cases digested in this volume	xxxix
Cases cited	xxxv
Statutes and regulations cited	li
Treaties and other instruments cited	lix
Authors cited	lxiii

Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency) (F.C.A.) 341

Anti-dumping — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review challenging *Special Import Measures Act* (Act), in particular constitutionality of appeal payment provisions therein such as ss. 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions) — Provisions requiring appellant to pay duties in issue before various administrative actors can hear appeals — Between December 2016 and January 2017, appellant imported oil country tubular goods (OCTG) — Because OCTG subject to anti-dumping duties under Act, Canada Border Services Agency issued Detailed Adjustment Statements (DAS) in respect of importations, which imposed duties totalling \$18,829,412.40 — Internal statutory appeal procedure existing under Act, which excludes Federal Court's jurisdiction — Appellant claimed it was not able to invoke such procedure because it could not meet prerequisite of paying outstanding duties — Was of view that these provisions operate as “pay-to-play” provisions; that impecunious parties

Continued on next page

SOMMAIRE

Appels notés	I–II
Jugements	341–474
Fiches analytiques.	F-7–F-12
Page titre	i
Liste des juges.	ix
Appels notés dans ce volume	xv
Table des décisions publiées dans ce volume	xxi
Table des matières du volume.	xxvii
Table des fiches analytiques publiées dans ce volume.	xxxix
Jurisprudence citée	xliii
Lois et règlements cités.	lv
Traités et autres instruments cités	lxi
Doctrine citée	lxv

Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers) (C.A.F.) 341

Antidumping — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire contestant la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (la Loi), plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d'appel qu'elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)a), 56(1.1)a), 58(1.1)a) et 58(2)a) (les dispositions relatives au paiement en cas d'appel) — Les dispositions exigent de l'appelante qu'elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel — Entre décembre 2016 et janvier 2017, l'appelante a importé des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP) — Puisque les FFTP sont assujetties à des droits antidumping aux termes de la Loi, l'Agence des services frontaliers du Canada a délivré des relevés détaillés de rajustement (RDR) concernant les importations, lesquels imposaient des droits s'élevant à 18 829 412,40 \$ — La Loi prévoit une procédure d'appel interne qui exclut la compétence de la

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

who cannot pay duties unable to pursue their administrative appeals, access Federal Court on review — Appellant submitting earlier judicial review to Federal Court but application dismissed since Federal Court's jurisdiction ousted — Federal Court directed appellant to challenge Act on constitutional grounds — Appellant then amended its notice of application to challenge constitutionality of Appeal Payment Provisions, arguing that provisions in issue were invalid — Argued they violate *Constitution Act, 1867*, ss. 96 to 101 by barring access to courts in manner that is inconsistent with rule of law; they violate *Canadian Bill of Rights* (Bill of Rights), s. 1(a) — Whether Appeal Payment Provisions violate *Constitution Act, 1867*, ss. 96 to 101; whether they violate Bill of Rights, s. 1(a) — Appellant argued that Federal Court erred in relation to constitutional right to access courts for judicial review — Federal Court was right in stating that rule of law, as unwritten constitutional principle, is not capable, by itself, of invalidating legislation — Federal Court was also right in concluding that rule of law is logic underlying Constitution, not Constitution itself — Key question herein whether pay-to-play requirement caused undue hardship to appellant — Federal Court noting in particular that duties are remedial, not punitive; were proportionate to margin of dumping — Federal Court not erring in analysis of appellant's undue hardship argument — Stated that appellant's evidence on matter insufficient — Federal Court not making palpable, overriding error on this point or any other issue herein — Therefore, Federal Court right in dismissing appellant's arguments based on *Constitution Act, 1867* — Federal Court also not erring in its analysis of question of alleged violation of Bill of Rights by Appeal Payment Provisions — Appeal dismissed.

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

Cour fédérale — L'appelante a allégué qu'elle n'était pas en mesure d'invoquer cette procédure puisqu'elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance — Elle était d'avis que ces dispositions s'appliquent comme des dispositions fondées sur le « principe de l'utilisateur payeur », et que les parties dépourvues de ressources qui ne peuvent pas payer les droits ne sont pas en mesure de poursuivre leurs appels administratifs et de présenter une demande à la Cour fédérale en contrôle judiciaire — L'appelante a antérieurement présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, mais celle-ci a été rejetée, la compétence de la Cour fédérale ayant été écartée — La Cour fédérale a enjoint à l'appelante de contester la Loi pour des motifs d'ordre constitutionnel — L'appelante a ensuite modifié son avis de demande pour contester la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d'appel, faisant valoir que les dispositions en litige étaient non valides — Elle a fait valoir qu'elles violent les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en interdisant l'accès aux tribunaux d'une manière qui va à l'encontre de la primauté du droit, et qu'elles contreviennent à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* (Déclaration des droits) — Il s'agissait de savoir si les dispositions relatives au paiement en cas d'appel violent les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et de savoir si elles contreviennent à l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits — L'appelante a affirmé que la Cour fédérale a commis une erreur relativement au droit constitutionnel de recourir aux tribunaux pour obtenir un contrôle judiciaire — La Cour fédérale a déclaré à juste titre que la primauté du droit, à titre de principe constitutionnel non écrit, ne peut, en soi, invalider la loi — La Cour fédérale a également conclu à juste titre que la primauté du droit est la logique qui sous-tend la Constitution et non la Constitution elle-même — Une question essentielle en l'espèce était de savoir si le critère de l'utilisateur payeur a causé des difficultés excessives à l'appelante — En particulier, la Cour fédérale a souligné que les droits étaient réparateurs et non punitifs, et qu'ils étaient proportionnels à la marge de dumping — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur dans son analyse de l'argument de l'appelante à l'égard des difficultés excessives — Elle a affirmé que la preuve de l'appelante à cet égard était insuffisante — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur manifeste et dominante concernant cette question ou tout autre question en l'espèce — Par conséquent, la Cour fédérale a eu raison de rejeter les arguments de l'appelante fondés sur la *Loi constitutionnelle de 1867* — En outre, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur dans son analyse de la question de la violation alléguée de la Déclaration des droits par les dispositions relatives au paiement en cas d'appel — Appel rejeté.

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Constitutional Law — Fundamental Principles — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review challenging *Special Import Measures Act* (Act), in particular constitutionality of appeal payment provisions therein such as ss. 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions) — Provisions requiring appellant to pay duties in issue before various administrative actors can hear appeals — Appellant imported oil country tubular goods (OCTG) — Because OCTG subject to anti-dumping duties under Act, Canada Border Services Agency imposing significant amount of duties — Internal statutory appeal procedure existing under Act, which excludes jurisdiction of Federal Court — In earlier proceeding, appellant claimed it was not able to invoke such procedure because it could not meet prerequisite of paying outstanding duties — Appellant later challenging Act on constitutional grounds — Argued that provisions at issue violate *Constitution Act, 1867*, ss. 96 to 101 by barring access to courts in manner that is inconsistent with rule of law; that Federal Court erred on such issue — Whether Appeal Payment Provisions violate *Constitution Act, 1867*, ss. 96 to 101 — Basis of appellant's argument is that ss. 96 to 101, which provide for creation of provincial, federal courts, prevent provincial, federal legislatures from blocking access to courts by parties seeking judicial review of administrative decisions — Federal Court rightly stating that rule of law by itself not capable of invalidating legislation; that rule of law is logic underlying Constitution, not Constitution itself — Federal Court not erring in finding evidence of undue hardship unpersuasive; that Act not violating *Constitution Act, 1867*.

Bill of Rights — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review challenging *Special Import Measures Act* (Act), in particular constitutionality of appeal payment provisions therein such as ss. 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions) — Provisions requiring appellant to pay duties in issue before various administrative actors can hear appeals — Appellant imported oil country tubular goods (OCTG), subject to anti-dumping duties under Act — As result, Canada Border Services Agency imposing significant amount of duties — Internal statutory appeal procedure existing under Act, excludes Federal Court's jurisdiction — In

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire contestant la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (la Loi), plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d'appel qu'elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)a), 56(1.1)a), 58(1.1)a) et 58(2)a) (les dispositions relatives au paiement en cas d'appel) — Les dispositions exigent de l'appelante qu'elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel — L'appelante a importé des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP) — Puisque les FTPP sont assujetties à des droits antidumping aux termes de la Loi, l'Agence des services frontaliers du Canada a imposé des droits d'un montant considérable — La Loi prévoit une procédure d'appel interne qui exclut la compétence de la Cour fédérale — Dans une instance antérieure, l'appelante a allégué qu'elle n'était pas en mesure d'invoquer cette procédure puisqu'elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance — L'appelante a ensuite contesté la Loi pour des motifs d'ordre constitutionnel — Elle a fait valoir que les dispositions en litige violent les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en interdisant l'accès aux tribunaux d'une manière qui va à l'encontre de la primauté du droit, et que la Cour fédérale a commis une erreur à cet égard — Il s'agissait de savoir si les dispositions relatives au paiement en cas d'appel violent les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* — Le fondement de l'argument de l'appelante était que les articles 96 à 101, qui prévoient la création de cours provinciales et fédérales, empêchent les législateurs provinciaux et fédéraux d'interdire l'accès aux cours de justice par les parties sollicitant le contrôle judiciaire de décisions administratives — La Cour fédérale a déclaré à juste titre que la primauté du droit ne peut, en soi, invalider la loi et que la primauté du droit est la logique qui sous-tend la Constitution et non la Constitution elle-même — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant que la preuve concernant les difficultés excessives n'était pas convaincante, et que la Loi ne viole pas la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Déclaration des droits — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire contestant la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (la Loi), plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d'appel qu'elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)a), 56(1.1)a), 58(1.1)a) et 58(2)a) (les dispositions relatives au paiement en cas d'appel) — Les dispositions exigent de l'appelante qu'elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel — L'appelante a importé des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP), lesquelles sont assujetties à des droits

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

earlier proceeding, appellant claimed it was not able to invoke such procedure because it could not meet prerequisite of paying outstanding duties — Appellant later challenging Act on constitutional grounds — Argued in particular that provisions of Act at issue violate *Canadian Bill of Rights* (Bill of Rights), s. 1(a) in that appellant denied fair hearing since, given pay-to-play regime, appellant unable to access adjudicative process provided for in Act — Sought public interest standing but Federal Court denying request — Federal Court right in concluding that Bill of Rights not creating self-standing right to fair hearing where law does not otherwise allow for adjudicative process; it merely offers protection if, when hearing is held — Federal Court rightly stated that extreme caution should be exercised in importing substance into due process guarantees of Bill of Rights — It has been held generally that procedural protections of Bill of Rights, such as s. 2(e), protect only matters of procedure, not substance — Federal Court not erring in its analysis of question of alleged violation of Bill of Rights by Appeal Payment Provisions.

Potatoes New Brunswick v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (F.C.) 358

Agriculture — Application for judicial review of Canadian Food Inspection Agency (CFIA) decision to carry out national potato wart survey (Survey) pursuant to *Plant Protection Act* (Act), *Plant Protection Regulations* (Regulations) — Survey part of reform of CFIA's surveillance program following discovery of potato wart on Prince Edward Island in 2020, much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador — Applicant Potatoes New Brunswick is non-profit organization — Applicant Richard Allan is member of Potatoes New Brunswick, grows seed potatoes with another producer in New Brunswick — Respondent is federal agency, which in particular acts under authority of Act, Regulations — Potato wart (PW) is fungus that attacks potatoes which can cause very harmful effects on crops — CFIA conducting review of its potato wart surveillance program, concluding need for more robust surveillance approach, increase in soil sampling outside of areas already regulated for potato wart — After review completed, CFIA

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

antidumping aux termes de la Loi — Par conséquent, l'Agence des services frontaliers du Canada a imposé des droits d'un montant considérable — La Loi prévoit une procédure d'appel interne qui exclut la compétence de la Cour fédérale — Dans une instance antérieure, l'appelante a allégué qu'elle n'était pas en mesure d'invoquer cette procédure puisqu'elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance — L'appelante a ensuite contesté la Loi pour des motifs d'ordre constitutionnel — L'appelante a notamment fait valoir que les dispositions de la Loi en litige violent l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* (Déclaration des droits), en ce sens qu'elle a été privée d'une instruction équitable parce qu'elle n'a pas pu avoir accès au processus d'instruction prévu par la Loi du fait du régime de l'utilisateur payeur — Elle a demandé la qualité pour agir dans l'intérêt public, ce que la Cour fédérale a refusé — La Cour fédérale a eu raison de conclure que la Déclaration des droits ne crée pas un droit autonome à une instruction équitable lorsque la loi ne permet pas autrement un processus d'instruction; elle offre simplement une protection si et quand une audience a lieu — La Cour fédérale a affirmé à juste titre qu'une extrême prudence devait être exercée dans l'importation d'éléments substantiels dans les garanties quant à l'application régulière de la loi prévue à la Déclaration des droits — En règle générale, on a conclu que les garanties procédurales de la Déclaration des droits, comme l'alinéa 2e), protègent seulement les questions de droit procédural, et non de droit substantiel — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur dans son analyse de la question de la violation alléguée de la Déclaration des droits par les dispositions relatives au paiement en cas d'appel.

Pommes de terre Nouveau-Brunswick c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (C.F.) 358

Agriculture — Demande de contrôle judiciaire de la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête nationale) en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* (la Loi) et du *Règlement sur la protection des végétaux* (le Règlement) — L'Enquête s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador — La demanderesse, Pommes de terre Nouveau-Brunswick, est un organisme à but non lucratif — Le demandeur, Richard Allan, est membre de Pommes de terre Nouveau-Brunswick et cultive des pommes de terre de semence avec un autre producteur au Nouveau-Brunswick — La défenderesse est un organisme fédéral régi par la Loi et le Règlement — La gale verruqueuse (GV) est un champignon qui attaque les pommes de terre et cause d'importants dommages

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

decided to implement national survey in relation to potato wart, which resulted in creation of 2021 National PW Survey — As part of Survey, CFIA inspectors taking, testing soil samples from selected fields across Canada — Applicants opposing Survey — CFIA issued Notice to Seed Potato Growers advising producers that 2021 National PW Survey would take place in fall of 2021 — Applicants alleged that CFIA proceeded to unilaterally conduct Survey on farms associated with applicants, including unauthorized entry onto these farms, removing soil samples — Whether CFIA's decision to initiate 2021 National PW Survey reasonable; whether Act, Regulations infringing *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 8 — Respondent primarily relied on Act, ss. 25(1)(a),(c),(e), Regulations, s. 16(1) as authorizing legislation for 2021 National PW Survey — Was reasonably open to CFIA to interpret Act, s. 25(1) in manner it did so long as interpretation was consistent with provision's text, context, purpose — CFIA meeting requirement of grappling with issue of legislation before it, explain why its decision is within legislative constraints — Thrust of applicants' submissions were that Court on judicial review should arrive at different interpretation of relevant statutory, regulatory provisions from that of CFIA, but on judicial review Court not to proceed with its own statutory interpretation of Act or Regulations — Word "thing" broadly defined by Act, s. 3; includes plant, pest — Word "including" is term of extension which enlarges meaning of "thing" — Was reasonable for CFIA to rely on Act, s. 25(1) to conduct 2021 National PW Survey to determine if specific area remained pest-free; was reasonably in line with purpose of Act under s. 2, which is to protect plant life — CFIA's interpretation of legislation including Regulations, s. 16(1) was reasonable, consistent with Act's, Regulation's text, context, purpose — Moreover, ample evidence existed to support CFIA's decision to conduct 2021 National PW Survey — Overall, respondent had reasonable grounds, including rational connection between purposes of legislation, objectives of 2021 National PW Survey, to embark on Survey — Decision transparent, intelligible, justified based on facts, constraining law — As to whether Act, Regulations infringing Charter, in regulatory context, lowered reasonable expectation of privacy — Applicants chose to engage in regulated activity — By growing seed potatoes, they agreed to abide by regulatory schemes ensuring protection, safe production thereof — Charter, s. 8 not infringed by 2021 National PW Survey — Application dismissed.

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

aux cultures — L'ACIA a donc procédé à un examen de son programme de surveillance de la gale verruqueuse, et a conclu qu'il était nécessaire d'adopter une approche de surveillance plus robuste et d'accroître les échantillonnages de sol effectués en dehors des régions qui sont déjà réglementées à l'égard de la gale verruqueuse de la pomme de terre — Au terme de l'examen, l'ACIA a décidé de mettre en œuvre une enquête nationale portant sur la gale verruqueuse de la pomme de terre, ce qui a donné lieu à l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Dans le cadre de l'Enquête, les inspecteurs de l'ACIA ont prélevé et analysé des échantillons de sol dans des champs sélectionnés partout au Canada — Les demandeurs se sont opposés à l'Enquête — L'ACIA a envoyé un Avis aux producteurs de pommes de terre de semence pour les informer que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 aurait lieu à l'automne 2021 — Les demandeurs ont allégué que l'ACIA avait procédé unilatéralement à la réalisation de l'Enquête sur les exploitations agricoles associées aux demandeurs, et a notamment pénétré dans ces exploitations et prélevé des échantillons de sol sans qu'elle y soit autorisée — Il s'agissait de savoir si la décision de l'ACIA de lancer l'Enquête nationale sur la GV de 2021 était raisonnable; et si la Loi et le Règlement portaient atteinte à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* — La défenderesse s'est principalement fondée sur les alinéas 25(1)a),c) et e) de la Loi et sur le paragraphe 16(1) du Règlement pour autoriser la tenue de l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Il était raisonnablement loisible à l'ACIA d'interpréter le paragraphe 25(1) comme elle l'a fait, tant que son interprétation concordait avec le texte, le contexte et l'objet de la disposition — L'ACIA était toutefois tenue de s'attaquer à la question du texte législatif qui lui était soumis et d'expliquer pourquoi sa décision respecte les contraintes imposées par la loi — L'ACIA a répondu à ces exigences — L'idée maîtresse des observations des demandeurs était que la Cour, au stade du contrôle judiciaire, aurait dû arriver à une interprétation des dispositions réglementaires et législatives applicables qui était différente de celle de l'ACIA, mais, à ce stade, la Cour ne pouvait pas procéder à sa propre interprétation législative ou réglementaire de la Loi ou du Règlement — Le mot « choses » est défini de manière large à l'article 3 de la Loi : y sont assimilés les végétaux et les parasites — Le mot « assimilés » est un terme d'extension qui élargit le sens du mot « choses » — Il était raisonnable de la part de l'ACIA de se fonder sur le paragraphe 25(1) pour mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021 afin de déterminer si une région précise demeurait exempte de la gale verruqueuse; et si cela cadrait raisonnablement avec l'objet de la Loi, qui est énoncé à l'article 2 et qui est d'assurer la protection de la vie végétale — L'ACIA a interprété les dispositions législatives, y compris le paragraphe 16(1) du Règlement, de manière raisonnable et conforme au texte, au contexte et à l'objet de la Loi et du Règlement — En

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Constitutional Law — Charter of Rights — Unreasonable Search or Seizure — Canadian Food Inspection Agency (CFIA) carrying out national potato wart survey (Survey) pursuant to *Plant Protection Act* (Act), *Plant Protection Regulations* (Regulations) — Survey part of reform of CFIA's surveillance program following discovery of potato wart on Prince Edward Island in 2020, much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador — Whether Act, Regulations infringing *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 8 — Charter, s. 8 is personal right which protects people, not places — Rational connection existing between purpose, objectives of Act, respondent's Survey — While regulatory powers of inspection constitute search within meaning of Charter, s. 8, guarantees under s. 8 impossible to apply in regulatory context — Search authorized by Survey in present case falling within regulatory context — In such regulatory context, regulatory inspections may be assessed on spectrum of reasonableness — Applicants having lowered expectation of privacy — 2021 National PW Survey, inspector's ability to enter farm, inspect soil in fields, outbuildings reasonably necessary to fulfill Act's purpose of protecting plants — Applicants chose to engage in regulated activity; by growing seed potatoes on their farms, they agreed to abide by regulatory schemes ensuring protection, safe production of seed potatoes — Compliance with Act, Regulations part of those relevant regulatory schemes — Expectation of privacy regarding their business operation also relatively low for same reasons — Therefore, in regulatory context of Act, Regulations, rights guaranteed by s. 8 not infringed by 2021 National PW Survey.

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

outre, il y avait de nombreux éléments de preuve à l'appui de la décision de l'ACIA de mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Dans l'ensemble, la défenderesse avait des motifs raisonnables, dont un lien rationnel entre les objets de la loi et les objectifs de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, pour entreprendre l'Enquête nationale — Cette décision était transparente, intelligible et justifiée au regard des faits et des contraintes juridiques — Quant à la question de savoir si la Loi et le Règlement portaient atteinte à la Charte, dans le contexte réglementaire, les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée — Les demandeurs ont choisi de se livrer à une activité réglementée — Pour cultiver des pommes de terre de semence, ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence — L'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits garantis par l'article 8 de la Charte — Demande rejetée.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — L'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) a mené une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête) en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* (la Loi) et du *Règlement sur la protection des végétaux* (le Règlement) — L'Enquête s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador — Il s'agissait de savoir si la Loi et le Règlement portent atteinte à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* — L'article 8 de la Charte est un droit personnel qui protège les personnes et non les lieux — Il existait un lien rationnel entre les objets de la Loi et les objectifs de l'Enquête pour justifier le choix de la défenderesse — Bien que les pouvoirs réglementaires d'inspection constituent une perquisition au sens de l'article 8 de la Charte, les garanties de cet article sont impossibles à appliquer dans le contexte réglementaire — La perquisition autorisée par l'Enquête en l'espèce s'inscrivait dans un contexte réglementaire — Dans un tel contexte réglementaire, les inspections réglementaires peuvent être évaluées selon une échelle de raisonabilité — Les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée — L'Enquête nationale sur la GV de 2021 et la capacité de l'inspecteur d'entrer dans l'exploitation et d'inspecter le sol dans les champs et les dépendances, étaient raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif de protéger les végétaux — Les demandeurs ont choisi de se livrer à une activité réglementée et de cultiver des pommes de terre de semence dans leurs exploitations agricoles; ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Canada v. Paletta (Estate) (F.C.A.) 394

Income Tax — Tax Avoidance — Appeal from Tax Court of Canada decision allowing respondent’s appeal whereby Tax Court holding that Mr. Paletta’s trading activities gave rise to source of income in form of business despite finding that trades not made for profit — Mr. Paletta passed away a few months before his appeal to Tax Court of Canada could be heard so appeal continued by his estate (respondent) — But for Mr. Paletta’s failure to include relatively small part of amounts in issue in one taxation year, respondent’s appeal entirely successful — During his 2000 through 2007 taxation years, Mr. Paletta generated income from various sources approximating 38 million dollars — Almost all that income was offset by losses that he generated in course of forward foreign exchange trading (forward FX trading) activities — Such straddling transactions allowing Mr. Paletta to defer paying tax indefinitely — Minister of National Revenue issuing reassessments in 2014, well after expiration of normal reassessment period — By these reassessments, Minister denied trading losses Mr. Paletta claimed for taxation years 2000 through 2006; assessed 2007 taxation year; denied loss carry-over of prior years’ losses from these activities — Both Mr. Paletta’s, respondent’s position was that forward FX trading was conducted for profit, that losses were business losses — Whether Tax Court properly held that trading activities at issue gave rise to source of income in form of business despite having found that trades were not made for profit — Concept of source of income is fundamental to *Income Tax Act* — Unless Mr. Paletta’s trading gains, losses emanated from source in form of business, they did not come within Act, s. 9, could neither be included nor deducted in computation of his income pursuant to Act, s. 3 — Tax Court explained that decisions of Supreme Court in *Stewart v. Canada*, *Walls v. Canada* “obliged” it to hold that trading activities gave rise to source of income — Read these decisions as authority for proposition that where activity appearing to be inherently commercial, constitutes source of income even where activity is not in fact carried on for commercial reasons or with view to profit — However, this is not what *Stewart*, *Walls* stand for — *Stewart* teaches that, in absence of personal or hobby element, where courts confronted with what appears to be clearly commercial activity, evidence is consistent with view that activity is conducted for profit, courts need go no further to hold that business or property source of income exists

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

Canada c. Paletta (Succession) (C.A.F.) 394

de semence — Le respect de la Loi et du Règlement fait partie de ces régimes réglementaires applicables — Les attentes en matière de protection de la vie privée en ce qui concerne leur exploitation commerciale étaient aussi relativement faibles — Par conséquent, dans le contexte réglementaire où s’inscrivent la Loi et le Règlement, l’Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits que garantit l’article 8 de la Charte.

Impôt sur le revenu — Évitement fiscal — Appel à l’encontre d’une décision de la Cour canadienne de l’impôt accueillant l’appel de l’intimée, dans laquelle la Cour de l’impôt a conclu que les activités de change de M. Paletta constituaient une source de revenu d’entreprise, et ce, même si elle était d’avis qu’elles n’avaient pas pour objet de réaliser des profits — M. Paletta est décédé quelques mois avant que son appel soit entendu devant la Cour canadienne de l’impôt, et la succession (l’intimée) a poursuivi l’instance — L’intimée a eu gain de cause à tous les égards, sauf en ce qui concerne une des années d’imposition, où M. Paletta a omis d’inclure une partie relativement minime des revenus en cause — Au cours des années d’imposition 2000 à 2007, M. Paletta a touché des revenus de diverses sources, s’élevant à environ 38 millions de dollars — Or, la presque totalité de ces revenus ont été effacés pour fins fiscales par des pertes qu’il a réalisées à la suite d’opérations de change à terme — Cette stratégie de décalage a permis à M. Paletta de différer indéfiniment le paiement de l’impôt — Le ministre du Revenu national a établi de nouvelles cotisations en 2014, bien après l’expiration de la période normale de nouvelle cotisation — Le ministre y a refusé les pertes découlant des activités de change qu’avait déclarées M. Paletta pour les années d’imposition 2000 à 2006 et il a établi une nouvelle cotisation à l’égard de l’année d’imposition 2007, refusant le report de pertes subies de ces mêmes activités au cours d’années précédentes — Tant M. Paletta, avant son décès, que l’intimée devant la Cour étaient d’avis que les opérations de change à terme avaient pour objet la réalisation de profits et que les pertes subies constituaient des pertes d’entreprise — Il s’agissait de savoir si la Cour de l’impôt a conclu à bon droit que ces activités de change constituaient une source de revenu d’entreprise, et ce même si elle était d’avis qu’elles n’avaient pas pour objet de réaliser des profits — Le concept de source de revenus est fondamental dans la *Loi de l’impôt sur le revenu* — À moins que les pertes et les revenus des opérations de change de M. Paletta n’aient été tirés d’une entreprise, ils ne tombaient pas sous le coup de l’article 9 et ne pouvaient pas être inclus dans le calcul de son revenu, ou déduits de ce dernier, pour l’application de l’article 3 — La Cour de l’impôt s’est donc dite contrainte par les arrêts *Stewart c. Canada* et *Walls c. Canada*, rendus par la Cour suprême, d’affirmer que les activités de change

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

for Act's purposes — *Walls* illustrating application of *Stewart* test — In conclusion, Tax Court's finding that Mr. Paletta did not conduct his forward FX trading activities with view to profit, that his sole purpose was avoiding his own tax led to inevitable conclusion that his trades were not commercial in nature; therefore, not giving rise to source of income in form of business — It followed that tax losses used by Mr. Paletta to offset his income from other sources properly denied — Tax Court's decision set aside, reassessments referred back to Minister for reconsideration, reassessment on basis that Mr. Paletta's trading gains, losses not to be recognized in computation of his income for 2000 through 2007 taxation years, that gross negligence penalties were to be applied for 2000 through 2006 taxation years — Appeal allowed.

Income Tax — Assessment and Reassessment — During his 2000 through 2007 taxation years, Mr. Paletta generated income from various sources approximating 38 million dollars — Almost all that income was offset by losses that he generated in course of forward foreign exchange trading (forward FX trading) activities — Such straddling transactions allowing Mr. Paletta to defer paying tax indefinitely — Minister of National Revenue issuing reassessments in 2014, well after expiration of normal reassessment period — By these reassessments, Minister denied Mr. Paletta's trading losses claimed for taxation years 2000 through 2006; Minister assessed 2007 taxation year; denied loss carry-over of prior years' losses from these activities — Whether Minister could reassess years in issue beyond normal reassessment period pursuant to *Income Tax Act*, s. 152(4)(a)(i), apply 50 percent penalty against Mr. Paletta on basis that he was grossly negligent in representing his losses as business losses even though they were not — In order to reopen statute-barred years, having to show that Mr. Paletta made misrepresentation that was "attributable to neglect, carelessness

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

constituaient une source de revenus — Suivant ces arrêts, dès lors qu'une activité semble avoir une nature intrinsèquement commerciale, elle constitue une source de revenus, même si elle n'a pas d'objet commercial ou de recherche de profits — Toutefois, ce ne sont pas là les enseignements des arrêts *Stewart* et *Walls* — Suivant l'arrêt *Stewart*, dans les cas où l'activité ne comporte pas d'aspect personnel ou récréatif, qu'il semble s'agir d'une activité manifestement commerciale et que la preuve étaye la thèse selon laquelle l'activité en question a pour objet la réalisation de profits, il n'est pas nécessaire pour le tribunal de poursuivre l'analyse pour conclure à l'existence d'une source de revenus tirés d'une entreprise ou d'un bien pour les fins de la Loi — L'application du critère énoncé dans l'arrêt *Stewart* est illustrée dans l'arrêt *Walls* — Enfin, la conclusion de la Cour de l'impôt portant que M. Paletta n'avait pas mené ses activités d'opérations de change à terme dans le but de faire des profits et que son seul but était d'éviter d'avoir à payer ses propres impôts a fait en sorte que ses opérations n'étaient pas de nature commerciale et, par conséquent, ne donnaient pas lieu à une source de revenus d'entreprise — Il s'est ensuivi que les pertes fiscales utilisées par M. Paletta pour compenser ses revenus d'autres sources ont été refusées à juste titre — La décision de la Cour de l'impôt a donc été annulée et les nouvelles cotisations ont été renvoyées au ministre pour qu'il procède à un nouvel examen et établisse de nouvelles cotisations en tenant pour acquis que les gains et les pertes de change de M. Paletta ne devaient pas être pris en compte dans le calcul de ses revenus pour les années d'imposition 2000 à 2007 et que des pénalités pour faute lourde devaient être imposées pour les années d'imposition 2000 à 2006 — Appel accueilli.

Impôt sur le revenu — Cotisation et nouvelle cotisation — Au cours des années d'imposition 2000 à 2007, M. Paletta a touché des revenus de diverses sources, s'élevant à environ 38 millions de dollars — Or, la presque totalité de ces revenus ont été effacés pour fins fiscales par des pertes qu'il a réalisées à la suite d'opérations de change à terme — Cette stratégie de décalage a permis à M. Paletta de différer indéfiniment le paiement de l'impôt — Le ministre du Revenu national a établi de nouvelles cotisations en 2014, bien après l'expiration de la période normale de nouvelle cotisation — Le ministre y a refusé les pertes découlant des activités de change qu'a déclarées M. Paletta pour les années d'imposition 2000 à 2006, et il a établi une nouvelle cotisation à l'égard de l'année d'imposition 2007, refusant le report de pertes subies de ces mêmes activités au cours d'années précédentes — Il s'agissait de déterminer si le ministre était habilité à établir une nouvelle cotisation après l'expiration de la période normale de cotisation sous le régime du sous-alinéa 152(4)a(i) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à imposer la pénalité de 50 p. 100 à l'encontre de M. Paletta, au

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

or wilful default” (Act, s. 152(4)(a)(i)); to justify penalty that was levied, appellant having to demonstrate that misrepresentation was made “knowingly, or under circumstances amounting to gross negligence” (Act, s. 163(2)) — Appellant succeeded in demonstrating that Mr. Paletta was grossly negligent in portraying his trading losses as business losses even though they were not — Therefore, penalty set out in s. 163(2) was properly assessed — It followed that test set out in s. 152(4)(a)(i) also met; that Minister validly reopened seven taxation years in issue.

9255-2504 Québec Inc. v. Canada (F.C.A.) 437

Crown — Torts — Appeal from Federal Court decision dismissing appellants’ action for compensation by respondent on basis that conditions for Crown liability set out in *Crown Liability and Proceedings Act* (CLPA) had not been met — Federal Court also ruled that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where *Species at Risk Act* (Act) provides for compensation plan — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most of phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellants’ project — Since then, appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — Act, s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Argued that actions of Governor in Council (in failing to make regulation), of Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted fault within meaning of CLPA, which made Crown civilly liable; also alleged that lack of compensation for loss of economic value of their land was, in effect, disguised expropriation entitling them to compensation — Whether Governor in Council was servant of Crown; whether one or more servant(s) of Crown caused appellants damage through their fault(s); alternatively, whether appellants entitled to compensation on account of disguised expropriation of their land — With respect to Crown’s extracontractual civil liability, Governor in Council can only have committed fault within meaning of CLPA, individually or cumulatively, if it is

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

motif qu’il a commis une faute lourde en qualifiant de pertes d’entreprises des pertes qui n’en étaient pas — Pour pouvoir réexaminer les cotisations d’années frappées de prescription, il devait être établi que M. Paletta a fait une présentation erronée des faits « par négligence, inattention ou omission volontaire » (sous-alinéa 152(4)a(i)) et, pour justifier la pénalité imposée, l’appelante devait montrer qu’une telle présentation erronée des faits a été faite « sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde » (paragraphe 163(2)) — L’appelante a réussi à démontrer que M. Paletta a commis une faute lourde en présentant ses pertes de change comme étant des pertes d’entreprise alors que ce n’était pas le cas — Par conséquent, la pénalité prévue au paragraphe 163(2) a été imposée à juste titre — Il s’est ensuivi qu’il a également été satisfait au critère énoncé au sous-alinéa 152(4)a(i) et que le ministre avait le droit de réouvrir les sept années d’imposition en cause.

9255-2504 Québec Inc. c. Canada (C.A.F.) 437

Couronne — Responsabilité délictuelle — Appel à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale rejetant l’action en indemnisation des appelantes contre l’intimée au motif que les conditions prévues dans la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* (LRCÉ) faisant jouer la responsabilité civile de l’État n’avaient pas été remplies — La Cour fédérale a également statué que la théorie de l’expropriation déguisée n’avait pas d’application dans une affaire comme en l’espèce, où la *Loi sur les espèces en péril* (la Loi) prévoit un régime d’indemnisation — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d’urgence en vertu de la Loi afin de protéger l’habitat de la rainette faux-grillon de l’Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis ce temps-là, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu’elles ont subies parce qu’elles n’ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l’indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d’un décret d’urgence — Le gouverneur en conseil n’a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d’indemnisation — Elles ont soutenu que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la LRCÉ, ce qui engageait la responsabilité civile de l’État et que l’absence d’indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

servant of Crown — Definitions of Governor General, Governor in Council in *Interpretation Act*, s. 35 examined — Governor in Council is not servant of Crown within meaning of CLPA — Thus, Governor in Council's failure to make regulations, even assuming this could constitute fault, did not open door to extra-contractual civil liability on part of Crown — While Minister would have to deal with appellants' claim in not-too-distant future, that did not make delay a fault within meaning of CLPA — Thus, Federal Court not erring in determining that Minister did not commit fault within meaning of CLPA — As a result, issue of whether any fault caused damage claimed by appellants not arising — Therefore, appellants' claim based on CLPA dismissed — As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances — Was therefore not necessary to rely on common law principle of disguised expropriation nor on *Civil Code of Québec*, art. 952 or Quebec *Charter of human rights and freedoms*, s. 6 to do justice to appellants — In conclusion, appellants not meeting conditions with respect to extracontractual civil liability on part of Crown — Furthermore, appellants failed to demonstrate that making of emergency order was akin to disguised expropriation — Appeal dismissed.

Expropriation — Disguised expropriation — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellant's project — Since then appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — *Species at Risk Act* (Act), s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

droit à une indemnité — Il s'agissait de savoir si le gouverneur en conseil était un préposé de l'État; si un (ou des) préposé(s) de l'État leur avait (avaient) causé des dommages par leur(s) faute(s) et subsidiairement, si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains — Quant à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, le gouverneur en conseil ne peut être l'auteur d'une faute au sens de la LRCÉ, individuellement ou cumulativement, que s'il est un préposé de l'État — Les définitions de gouverneur général et gouverneur en conseil à l'article 35 de la *Loi d'interprétation* ont été examinées — Le gouverneur en conseil n'est pas un préposé de l'État au sens de la LRCÉ — Dès lors, le défaut du gouverneur en conseil de prendre un règlement, en supposant même que cela puisse constituer une faute, n'ouvrirait pas la porte à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État — Bien que la ministre ait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, cela ne faisait pas du retard une faute au sens de la LRCÉ — La Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ — Par conséquent, la question de savoir si une faute quelconque avait causé les dommages que revendiquaient les appelantes ne se posait pas — Pour ces motifs, le recours des appelantes fondé sur la LRCÉ a été rejeté — Dans les faits, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes sont demeurées les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances — Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée de la common law ni à l'article 952 du *Code civil du Québec* ou à l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* québécoise pour rendre justice aux appelantes — En conclusion, les appelantes n'ont pas satisfait les conditions portant sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État — D'autre part, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparentait à une expropriation déguisée — Appel rejeté.

Expropriation — Expropriation déguisée — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

their claim for compensation before Federal Court — Federal Court ruled, *inter alia*, that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where *Species at Risk Act* provides for compensation plan — Present instance appeal from that decision — Whether appellants entitled to compensation on account of disguised expropriation of their land — In this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances — Was therefore not necessary to rely on common law principle of disguised expropriation nor on *Civil Code of Québec*, art. 952 or *Quebec Charter of human rights and freedoms*, s. 6 to do justice to appellants — In conclusion, appellants failed to demonstrate that making of emergency order was akin to disguised expropriation.

Environment — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most of phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellants' project — Since then, appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — *Species at Risk Act* (Act), s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Argued that actions of Governor in Council (in failing to make regulation), of Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted fault within meaning of *Crown Liability and Proceedings Act* (CLPA), which made Crown civilly liable; also alleged that lack of compensation for loss of economic value of their land was, in effect, disguised expropriation entitling them to compensation — Federal Court dismissing appellants' action for compensation by respondent on basis that conditions for Crown liability set out in CLPA had not been met — Federal Court also ruled that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where Act provides for compensation plan — Present instance appeal from that decision — While Minister would have to deal with appellants' claim in not-too-distant future, that did

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — La Cour fédérale a notamment statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la *Loi sur les espèces en péril* prévoit un régime d'indemnisation — La présente instance était un appel de cette décision — Il s'agissait de savoir si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains — En l'espèce, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes sont demeurées les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances — Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée de la common law ni à l'article 952 du *Code civil du Québec* ou à l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* québécoise pour rendre justice aux appelantes — En conclusion, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparentait à une expropriation déguisée.

Environnement — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — Elles ont soutenu que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* (la LRCÉ), ce qui engageait la responsabilité civile de l'État et que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité — La Cour fédérale a rejeté l'action en indemnisation des appelantes au motif que les conditions prévues dans la LRCÉ faisant jouer la responsabilité

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

not make delay to make regulation a fault within meaning of CLPA — Thus, Federal Court not erring in determining that Minister did not commit fault within meaning of CLPA — As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances.

SOMMAIRE (Fin)

civile de l'État n'avaient pas été remplies — La Cour fédérale a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi prévoit un régime d'indemnisation — La présente instance était un appel de cette décision — Bien que la ministre ait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, cela ne faisait pas du retard dans la prise d'un règlement une faute au sens de la LRCÉ — La Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ — En l'espèce, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes demeuraient les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances.

APPEALS NOTED

FEDERAL COURT OF APPEAL

9616934 Canada Inc. v. Canada (Heritage), T-148-19, T-149-19, T-150-19, 2023 FC 432, [2022] 2 F.C.R. D-15, has been reversed on appeal (A-122-23 (lead file), A-123-23, A-124-23, 2024 FCA 110). The reasons for judgment, handed down June 17, 2024, will be published in the *Federal Courts Reports*.

Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), T-669-19, T-670-19, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557, *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, T-669-19, 2022 FC 1163, [2022] 2 F.C.R. 60, *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, T-669-19, T-670-19, 2022 FC 1168, [2022] 2 F.C.R. 185, and *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, T-670-19, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9, have all been affirmed on appeal (A-213-22, A-217-22, 2024 FCA 114). The reasons for judgment, handed down June 19, 2024, will be published in the *Federal Courts Reports*.

SUPREME COURT OF CANADA

Canada v. Dow Chemical Canada ULC, A-318-20, 2022 FCA 70, [2022] 4 F.C.R. 185, has been affirmed on appeal (2024 SCC 23). The reasons for judgment, handed down June 28, 2024, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Canada (Attorney General) v. Iris Technologies Inc., A-175-21, 2022 FCA 101, [2022] 1 F.C.R. 401, has been affirmed on appeal (2024 SCC 24). The reasons for judgment, handed down June 28, 2024, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Applications for leave to appeal

Apotex Inc. v. Janssen Inc., A-131-22, 2023 FCA 220, Locke J.A., judgment dated November 9, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 6, 2024.

Apotex Inc. v. Janssen Inc., A-36-22, 2024 FCA 9, Locke J.A., judgment dated January 12, 2024, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

Bigeagle v. Canada, A-177-21, 2023 FCA 128, Roussel J.A., judgment dated June 6, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 6, 2024.

Devine v. Canada, A-200-23, 2023 FCA 223, Webb J.A., order dated November 15, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

APPELS NOTÉS

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *9616934 Canada Inc. c. Canada (Patrimoine)*, T-148-19, T-149-19, T-150-19, 2023 CF 432, [2022] 2 R.C.F. F-16, a été infirmée en appel (A-122-23 (dossier principal), A-123-23, A-124-23, 2024 CAF 110). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 17 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

Les décisions *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-669-19, T-670-19, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557, *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-669-19, 2020 CF 1163, [2022] 2 R.C.F. 60, *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-669-19, T-670-19, 2020 CF 1168, [2022] 2 R.C.F. 185, et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-670-19, 2020 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11, ont toutes été confirmées en appel (A-213-22, A-217-22, 2024 CAF 114). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 19 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

COUR SUPRÊME DU CANADA

L'arrêt *Canada c. Dow Chemical Canada ULC*, A-318-20, 2022 CAF 70, [2022] 4 R.C.F. 185, a été confirmé en appel (2024 CSC 23). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 28 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

L'arrêt *Canada (Procureur général) c. Iris Technologies Inc.*, A-175-21, 2022 CAF 101, [2022] 1 R.C.F. 401, a été confirmé en appel (2024 CSC 24). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 28 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

Demandes d'autorisation de pourvoi

Apotex Inc. c. Janssen Inc., A-131-22, 2023 CAF 220, le juge Locke, J.C.A., jugement en date du 9 novembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 6 juin 2024.

Apotex Inc. c. Janssen Inc., A-36-22, 2024 CAF 9, le juge Locke, J.C.A., jugement en date du 12 janvier 2024, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

Bigeagle c. Canada, A-177-21, 2023 CAF 128, la juge Roussel, J.C.A., jugement en date du 6 juin 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 6 juin 2024.

Devine c. Canada, A-200-23, 2023 CAF 223, le juge Webb, J.C.A., ordonnance en date du 15 novembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

Haynes v. Canada (Attorney General), A-125-20, 2023 FCA 158, Mactavish J.A., judgment dated July 7, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 6, 2024.

Pharmascience Inc. v. Janssen Inc., A-69-22, 2024 FCA 10, Locke J.A., judgment dated January 12, 2024, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

Voltage Holdings, LLC v. Doe #1, A-129-22, 2023 FCA 194, Rennie J.A., judgment dated September 27, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

Haynes c. Canada (Procureur général), A-125-20, 2023 CAF 158, la juge Mactavish, J.C.A., jugement en date du 7 juillet 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 6 juin 2024.

Pharmascience Inc. c. Janssen Inc., A-69-22, 2024 CAF 10, le juge Locke, J.C.A., jugement en date du 12 janvier 2024, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

Voltage Holdings, LLC c. Untel n° 1, A-129-22, 2023 CAF 194, le juge Rennie, J.C.A., jugement en date du 27 septembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

**Federal Courts
Reports**

2022, Vol. 4, Part 3

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2022, Vol. 4, 3^e fascicule

A-43-21
2022 FCA 92A-43-21
2022 CAF 92**Prairies Tubulars (2015) Inc. (Appellant)**

v.

Canada Border Services Agency, President Canada Border Services Agency and the Attorney General of Canada (Respondents)**INDEXED AS: PRAIRIES TUBULARS (2015) INC. v. CANADA (BORDER SERVICES AGENCY)**

Federal Court of Appeal, Stratas, Locke and Mactavish JJ.A.—Ottawa, April 26 and May 25, 2022.

Anti-dumping — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review challenging Special Import Measures Act (Act), in particular constitutionality of appeal payment provisions therein such as ss. 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions) — Provisions requiring appellant to pay duties in issue before various administrative actors can hear appeals — Between December 2016 and January 2017, appellant imported oil country tubular goods (OCTG) — Because OCTG subject to anti-dumping duties under Act, Canada Border Services Agency issued Detailed Adjustment Statements (DAS) in respect of importations, which imposed duties totalling \$18,829,412.40 — Internal statutory appeal procedure existing under Act, which excludes Federal Court’s jurisdiction — Appellant claimed it was not able to invoke such procedure because it could not meet prerequisite of paying outstanding duties — Was of view that these provisions operate as “pay-to-play” provisions; that impecunious parties who cannot pay duties unable to pursue their administrative appeals, access Federal Court on review — Appellant submitting earlier judicial review to Federal Court but application dismissed since Federal Court’s jurisdiction ousted — Federal Court directed appellant to challenge Act on constitutional grounds — Appellant then amended its notice of application to challenge constitutionality of Appeal Payment Provisions, arguing that provisions in issue were invalid — Argued they violate Constitution Act, 1867, ss. 96 to 101 by barring access to courts in manner that is inconsistent with rule of law; they violate Canadian Bill of Rights (Bill of Rights), s. 1(a) — Whether Appeal Payment Provisions violate Constitution Act, 1867, ss. 96 to 101; whether they violate Bill of Rights, s. 1(a) — Appellant argued that Federal Court erred in relation to constitutional right to access courts for judicial review — Federal Court was right in stating that rule of law, as unwritten constitutional principle, is not capable, by itself,

Prairies Tubulars (2015) Inc. (appelante)

c.

L’Agence des services frontaliers du Canada, le président de l’Agence des services frontaliers du Canada et le procureur général du Canada (intimés)**RÉPERTORIÉ : PRAIRIES TUBULARS (2015) INC. c. CANADA (AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS)**

Cour d’appel fédérale, juges Stratas, Locke et Mactavish, J.C.A.—Ottawa, 26 avril et 25 mai 2022.

Antidumping — Appel à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire contestant la Loi sur les mesures spéciales d’importation (la Loi), plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d’appel qu’elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)a, 56(1.1)a, 58(1.1)a et 58(2)a (les dispositions relatives au paiement en cas d’appel) — Les dispositions exigent de l’appelante qu’elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel — Entre décembre 2016 et janvier 2017, l’appelante a importé des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP) — Puisque les FTPP sont assujetties à des droits antidumping aux termes de la Loi, l’Agence des services frontaliers du Canada a délivré des relevés détaillés de rajustement (RDR) concernant les importations, lesquels imposaient des droits s’élevant à 18 829 412,40 \$ — La Loi prévoit une procédure d’appel interne qui exclut la compétence de la Cour fédérale — L’appelante a allégué qu’elle n’était pas en mesure d’invoquer cette procédure puisqu’elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance — Elle était d’avis que ces dispositions s’appliquent comme des dispositions fondées sur le « principe de l’utilisateur payeur », et que les parties dépourvues de ressources qui ne peuvent pas payer les droits ne sont pas en mesure de poursuivre leurs appels administratifs et de présenter une demande à la Cour fédérale en contrôle judiciaire — L’appelante a antérieurement présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, mais celle-ci a été rejetée, la compétence de la Cour fédérale ayant été écartée — La Cour fédérale a enjoint à l’appelante de contester la Loi pour des motifs d’ordre constitutionnel — L’appelante a ensuite modifié son avis de demande pour contester la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d’appel, faisant valoir que les dispositions en litige étaient non valides — Elle a fait valoir qu’elles violent les

of invalidating legislation — Federal Court was also right in concluding that rule of law is logic underlying Constitution, not Constitution itself — Key question herein whether pay-to-play requirement caused undue hardship to appellant — Federal Court noting in particular that duties are remedial, not punitive; were proportionate to margin of dumping — Federal Court not erring in analysis of appellant's undue hardship argument — Stated that appellant's evidence on matter insufficient — Federal Court not making palpable, overriding error on this point or any other issue herein — Therefore, Federal Court right in dismissing appellant's arguments based on Constitution Act, 1867 — Federal Court also not erring in its analysis of question of alleged violation of Bill of Rights by Appeal Payment Provisions — Appeal dismissed.

Constitutional Law — Fundamental Principles — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review challenging Special Import Measures Act (Act), in particular constitutionality of appeal payment provisions therein such as ss. 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions) — Provisions requiring appellant to pay duties in issue before various administrative actors can hear appeals — Appellant imported oil country tubular goods (OCTG) — Because OCTG subject to anti-dumping duties under Act, Canada Border Services Agency imposing significant amount of duties — Internal statutory appeal procedure existing under Act, which excludes jurisdiction of Federal Court — In earlier proceeding, appellant claimed it was not able to invoke such procedure because it could not meet prerequisite of paying outstanding duties — Appellant later challenging Act on constitutional grounds — Argued that provisions at issue violate Constitution Act, 1867, ss. 96 to 101 by barring access to courts in manner that is inconsistent with rule of law; that Federal Court erred on such issue — Whether Appeal Payment Provisions violate Constitution Act, 1867, ss. 96 to 101 — Basis of appellant's argument is that ss. 96 to 101, which provide for creation of provincial, federal courts,

articles 96 à 101 de la Loi constitutionnelle de 1867, en interdisant l'accès aux tribunaux d'une manière qui va à l'encontre de la primauté du droit, et qu'elles contreviennent à l'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits (Déclaration des droits) — Il s'agissait de savoir si les dispositions relatives au paiement en cas d'appel violent les articles 96 à 101 de la Loi constitutionnelle de 1867, et de savoir si elles contreviennent à l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits — L'appelante a affirmé que la Cour fédérale a commis une erreur relativement au droit constitutionnel de recourir aux tribunaux pour obtenir un contrôle judiciaire — La Cour fédérale a déclaré à juste titre que la primauté du droit, à titre de principe constitutionnel non écrit, ne peut, en soi, invalider la loi — La Cour fédérale a également conclu à juste titre que la primauté du droit est la logique qui sous-tend la Constitution et non la Constitution elle-même — Une question essentielle en l'espèce était de savoir si le critère de l'utilisateur payeur a causé des difficultés excessives à l'appelante — En particulier, la Cour fédérale a souligné que les droits étaient réparateurs et non punitifs, et qu'ils étaient proportionnels à la marge de dumping — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur dans son analyse de l'argument de l'appelante à l'égard des difficultés excessives — Elle a affirmé que la preuve de l'appelante à cet égard était insuffisante — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur manifeste et dominante concernant cette question ou tout autre question en l'espèce — Par conséquent, la Cour fédérale a eu raison de rejeter les arguments de l'appelante fondés sur la Loi constitutionnelle de 1867 — En outre, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur dans son analyse de la question de la violation alléguée de la Déclaration des droits par les dispositions relatives au paiement en cas d'appel — Appel rejeté.

Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire contestant la Loi sur les mesures spéciales d'importation (la Loi), plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d'appel qu'elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a) et 58(2)(a) (les dispositions relatives au paiement en cas d'appel) — Les dispositions exigent de l'appelante qu'elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel — L'appelante a importé des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP) — Puisque les FFTP sont assujetties à des droits antidumping aux termes de la Loi, l'Agence des services frontaliers du Canada a imposé des droits d'un montant considérable — La Loi prévoit une procédure d'appel interne qui exclut la compétence de la Cour fédérale — Dans une instance antérieure, l'appelante a allégué qu'elle n'était pas en mesure d'invoquer cette procédure puisqu'elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance — L'appelante a ensuite contesté la Loi pour des motifs d'ordre constitutionnel — Elle a fait valoir que les dispositions en litige violent les articles 96 à 101 de la Loi constitutionnelle

prevent provincial, federal legislatures from blocking access to courts by parties seeking judicial review of administrative decisions — Federal Court rightly stating that rule of law by itself not capable of invalidating legislation; that rule of law is logic underlying Constitution, not Constitution itself — Federal Court not erring in finding evidence of undue hardship unpersuasive; that Act not violating Constitution Act, 1867.

Bill of Rights — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review challenging Special Import Measures Act (Act), in particular constitutionality of appeal payment provisions therein such as ss. 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions) — Provisions requiring appellant to pay duties in issue before various administrative actors can hear appeals — Appellant imported oil country tubular goods (OCTG), subject to anti-dumping duties under Act — As result, Canada Border Services Agency imposing significant amount of duties — Internal statutory appeal procedure existing under Act, excludes Federal Court's jurisdiction — In earlier proceeding, appellant claimed it was not able to invoke such procedure because it could not meet prerequisite of paying outstanding duties — Appellant later challenging Act on constitutional grounds — Argued in particular that provisions of Act at issue violate Canadian Bill of Rights (Bill of Rights), s. 1(a) in that appellant denied fair hearing since, given pay-to-play regime, appellant unable to access adjudicative process provided for in Act — Sought public interest standing but Federal Court denying request — Federal Court right in concluding that Bill of Rights not creating self-standing right to fair hearing where law does not otherwise allow for adjudicative process; it merely offers protection if, when hearing is held — Federal Court rightly stated that extreme caution should be exercised in importing substance into due process guarantees of Bill of Rights — It has been held generally that procedural protections of Bill of Rights, such as s. 2(e), protect only matters of procedure, not substance — Federal Court not erring in its analysis of question of alleged violation of Bill of Rights by Appeal Payment Provisions.

de 1867, en interdisant l'accès aux tribunaux d'une manière qui va à l'encontre de la primauté du droit, et que la Cour fédérale a commis une erreur à cet égard — Il s'agissait de savoir si les dispositions relatives au paiement en cas d'appel violent les articles 96 à 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Le fondement de l'argument de l'appelante était que les articles 96 à 101, qui prévoient la création de cours provinciales et fédérales, empêchent les législateurs provinciaux et fédéraux d'interdire l'accès aux cours de justice par les parties sollicitant le contrôle judiciaire de décisions administratives — La Cour fédérale a déclaré à juste titre que la primauté du droit ne peut, en soi, invalider la loi et que la primauté du droit est la logique qui sous-tend la Constitution et non la Constitution elle-même — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant que la preuve concernant les difficultés excessives n'était pas convaincante, et que la Loi ne viole pas la Loi constitutionnelle de 1867.

Déclaration des droits — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire contestant la Loi sur les mesures spéciales d'importation (la Loi), plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d'appel qu'elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)a), 56(1.1)a), 58(1.1)a) et 58(2)a) (les dispositions relatives au paiement en cas d'appel) — Les dispositions exigent de l'appelante qu'elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel — L'appelante a importé des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP), lesquelles sont assujetties à des droits antidumping aux termes de la Loi — Par conséquent, l'Agence des services frontaliers du Canada a imposé des droits d'un montant considérable — La Loi prévoit une procédure d'appel interne qui exclut la compétence de la Cour fédérale — Dans une instance antérieure, l'appelante a allégué qu'elle n'était pas en mesure d'invoquer cette procédure puisqu'elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance — L'appelante a ensuite contesté la Loi pour des motifs d'ordre constitutionnel — L'appelante a notamment fait valoir que les dispositions de la Loi en litige violent l'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits (Déclaration des droits), en ce sens qu'elle a été privée d'une instruction équitable parce qu'elle n'a pas pu avoir accès au processus d'instruction prévu par la Loi du fait du régime de l'utilisateur payeur — Elle a demandé la qualité pour agir dans l'intérêt public, ce que la Cour fédérale a refusé — La Cour fédérale a eu raison de conclure que la Déclaration des droits ne crée pas un droit autonome à une instruction équitable lorsque la loi ne permet pas autrement un processus d'instruction; elle offre simplement une protection si et quand une audience a lieu — La Cour fédérale a affirmé à juste titre qu'une extrême prudence devait être exercée dans l'importation d'éléments substantiels dans les garanties quant à l'application régulière de la loi prévue à la Déclaration des droits — En règle générale, on a conclu que les garanties procédurales de la Déclaration des droits, comme l'alinéa 2e),

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review challenging the *Special Import Measures Act* (Act), in particular the constitutionality of the appeal payment provisions therein such as paragraphs 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), and 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions). These provisions require the appellant to pay the duties in issue before various administrative actors can hear appeals.

Between December 2016 and January 2017, the appellant imported oil country tubular goods (OCTG), types of pipe used in the oil industry, 22 times. Because OCTG are subject to anti-dumping duties under the Act, the Canada Border Services Agency issued Detailed Adjustment Statements (DAS) in respect of the importations, which imposed duties totalling \$18,829,412.40. In an earlier, related proceeding, the appellant sought judicial review before the Federal Court of the DAS that imposed the duties. However, its application was dismissed because an internal statutory appeal procedure exists under the Act, which excludes the jurisdiction of the Federal Court. The appellant acknowledged the existence of the statutory appeal procedure but claimed it was not able to invoke it because it could not meet the prerequisite of paying the outstanding duties. The appellant was of the view that these provisions operate as “pay-to-play” provisions and, for impecunious parties who cannot pay the duties, this meant that they could not pursue their administrative appeals and, ultimately, access the Federal Court on review.

The Federal Court found that it could not address the appellant’s argument based on its inability to pay the duties because the Act ousted the Federal Court’s jurisdiction to review the issuance of the DAS. Instead, the appellant was directed to challenge the Act on constitutional grounds, which it had not done. The appellant then amended its notice of application to challenge the constitutionality of the Appeal Payment Provisions, arguing that the provisions in issue were invalid on three grounds. In particular, the appellant stated that they violate sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867* by barring access to the courts in a manner that is inconsistent with the rule of law; they violate section 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by subjecting the appellant and similarly situated individuals to cruel and unusual treatment; and

protègent seulement les questions de droit procédural, et non de droit substantiel — La Cour fédérale n’a pas commis d’erreur dans son analyse de la question de la violation alléguée de la Déclaration des droits par les dispositions relatives au paiement en cas d’appel.

Il s’agissait d’un appel à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale rejetant une demande de contrôle judiciaire contestant la *Loi sur les mesures spéciales d’importation* (la Loi), plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d’appel qu’elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)a, 56(1.1)a, 58(1.1)a et 58(2)a (les dispositions relatives au paiement en cas d’appel). Ces dispositions exigent de l’appelante qu’elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel.

Entre décembre 2016 et janvier 2017, l’appelante a importé 22 fois des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP), un type de canalisation utilisée dans le secteur pétrolier. Puisque les FTPP sont assujetties à des droits antidumping aux termes de la Loi, l’Agence des services frontaliers du Canada a délivré des relevés détaillés de rajustement (RDR) concernant les importations, lesquels imposaient des droits s’élevant à 18 829 412,40 \$. Au cours d’une instance liée précédente, l’appelante avait présenté une requête devant la Cour fédérale visant à faire instruire une demande de contrôle judiciaire des RDR qui imposaient les droits. Toutefois, cette demande a été rejetée parce que la Loi prévoit une procédure d’appel interne qui exclut la compétence de la Cour fédérale. L’appelante a reconnu l’existence de la procédure d’appel prévue par la loi, mais elle a allégué qu’elle n’était pas en mesure de l’invoquer puisqu’elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance. L’appelante était d’avis que ces dispositions s’appliquent comme des dispositions fondées sur le « principe de l’utilisateur payeur » et que, pour les parties dépourvues de ressources qui ne peuvent pas payer les droits, cela signifiait qu’elles n’étaient pas en mesure de poursuivre leurs appels administratifs et, au bout du compte, de présenter une demande à la Cour fédérale en contrôle judiciaire.

La Cour fédérale a conclu qu’elle ne pouvait pas traiter l’argument de l’appelante fondé sur son incapacité à payer les droits, car la Loi écartait la compétence de la Cour fédérale d’examiner la délivrance des RDR. La Cour fédérale a plutôt enjoint à l’appelante de contester la Loi pour des motifs d’ordre constitutionnel, ce qu’elle n’avait pas fait. L’appelante a ensuite modifié son avis de demande pour contester la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d’appel, faisant valoir que les dispositions en litige étaient non valides pour trois motifs. Plus particulièrement, l’appelante a fait valoir que ces dispositions violent les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en interdisant l’accès aux tribunaux d’une manière qui va à l’encontre de la primauté du droit, qu’elles contreviennent à l’article 12 de la *Charte canadienne*

they violate paragraph 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* (Bill of Rights) by prohibiting individuals similarly situated to the appellant from accessing the fair hearing rights protected by paragraph 2(e) thereof. The Federal Court considered each of these arguments but dismissed the appellant's application. On appeal, the appellant decided not to pursue the argument that the Appeal Payment Provisions violate section 12 of the Charter but it pursued its other arguments regarding violations of the *Constitution Act, 1867* and the Bill of Rights.

The issues were whether the Appeal Payment Provisions violate sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867* and whether they violate paragraph 1(a) of the Bill of Rights.

Held, the appeal should be dismissed.

Regarding the *Constitution Act, 1867*, the basis of the argument is that sections 96 to 101, which provide for the creation of provincial and federal courts, prevent the provincial and federal legislatures from blocking access to the courts by parties seeking judicial review of administrative decisions. The appellant argued that the Federal Court erred in relation to the constitutional right to access the courts for judicial review. The Federal Court was right in stating that the rule of law, as an unwritten constitutional principle, is not capable, by itself, of invalidating legislation. To find otherwise would give rise to the danger it mentioned that the rule of law would assume the same authority as a written constitutional provision. The Federal Court was also right in concluding that the rule of law is "the logic underlying the Constitution—not the Constitution itself." A key question in this case was whether the pay-to-play requirement caused an undue hardship to the appellant. The appellant argued that the amount of the outstanding duties (over \$18 million) was such that the Federal Court should have found undue hardship. On this point, the Federal Court noted in particular that the duties were remedial and not punitive; they were proportionate to the margin of dumping; they would be returnable if the appellant were ultimately successful upon re-determination or appeal; and the appellant chose to import the OCTG with the knowledge of its obligations under the Act and the duties that would flow therefrom. The Federal Court made no error in its analysis in this regard. Contrary to what the appellant argued, it did not confuse the appellant's gross earnings with its net earnings. Rather, the Federal Court expressed that the appellant's evidence was insufficient. This was a factually suffused finding, which was reviewable only in the event of a palpable and overriding error and there was no such error. The appellant raised other arguments that were not accepted. The appellant's argument based on sections 96 to 101 of the

des droits et libertés, en soumettant l'appelante et les personnes placées dans une situation semblable à un traitement cruel et inusité; et qu'elles contreviennent à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* (Déclaration des droits), en interdisant aux personnes placées dans une situation semblable à celle de l'appelante d'avoir accès au droit à une instruction équitable protégé par l'alinéa 2e) de celle-ci. La Cour fédérale a examiné chacun de ces arguments, mais a rejeté la demande de l'appelante. L'appelante n'a pas poursuivi davantage l'argument selon lequel les dispositions relatives au paiement en cas d'appel contreviennent à l'article 12 de la Charte, mais elle a donné suite aux arguments fondés sur des violations de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la Déclaration des droits.

Il s'agissait de savoir si les dispositions relatives au paiement en cas d'appel violent les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et si elles violent l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

En ce qui concerne la *Loi constitutionnelle de 1867*, le fondement de l'argument de l'appelante était que les articles 96 à 101, qui prévoient la création de cours provinciales et fédérales, empêchent les législateurs provinciaux et fédéraux d'interdire l'accès aux cours de justice par les parties sollicitant le contrôle judiciaire de décisions administratives. L'appelante a affirmé que la Cour fédérale a commis une erreur relativement au droit constitutionnel de recourir aux tribunaux pour obtenir un contrôle judiciaire. La Cour fédérale a déclaré à juste titre que la primauté du droit, à titre de principe constitutionnel non écrit, ne peut, en soi, invalider la loi. Conclure autrement donnerait ouverture au danger mentionné par la Cour fédérale que la primauté du droit assumerait le même pouvoir qu'une disposition constitutionnelle écrite. La Cour fédérale a également conclu à juste titre que la primauté du droit est la logique qui sous-tend la Constitution et non la Constitution elle-même. Une question essentielle en l'espèce était de savoir si le critère de l'utilisateur payeur a causé des difficultés excessives à l'appelante. L'appelante a affirmé que le montant des droits en souffrance (plus de 18 millions de dollars) était tel que la Cour fédérale aurait dû conclure à des difficultés excessives. À cet égard, la Cour fédérale a notamment souligné que les droits étaient réparateurs et non punitifs, qu'ils étaient proportionnels à la marge de dumping, qu'ils pouvaient être retournés à l'appelante si elle obtenait gain de cause à la suite d'une révision ou d'un appel, et que l'appelante a choisi d'importer des FTTP au Canada en connaissant ses obligations en vertu de la Loi et les droits qui en découlent. La Cour fédérale n'a commis aucune erreur dans son analyse à cet égard. Contrairement à ce qu'a affirmé l'appelante, la Cour fédérale n'a pas confondu les bénéfices bruts de l'appelante avec ses bénéfices nets. La Cour fédérale a plutôt affirmé que la preuve de l'appelante était insuffisante. Il s'agissait d'une conclusion factuelle qui était sujette à révision seulement

Constitution Act, 1867 was therefore dismissed. Finally, it was noted that the pay-to-play provisions fulfil one very important purpose, which is to ensure that the duties that may be owing be paid in advance to prevent collection issues later concerning importers outside the country who may be difficult to pursue for payments later.

With respect to paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill of Rights, the appellant argued that it was denied a fair hearing in that an adjudicative process is provided for in the Act but it could not access that process (including the attendant fair hearing) because of the pay-to-play regime. The appellant conceded that it is not an “individual”, and therefore it does not benefit from the guarantee contemplated in paragraph 1(a) of the Bill of Rights. It argued instead that the Federal Court should have granted it public interest standing to argue that the Appeal Payment Provisions violate the Bill of Rights. The Federal Court considered this but rejected the appellant’s argument on the basis that, though two of the relevant factors for public interest standing favoured the appellant (it has a genuine stake in the claim, and the claim is a reasonable and effective way to bring the issue before the courts), the third (a serious justiciable issue) weighed strongly against granting public interest standing. The Federal Court examined the relevant case law and concluded that the Bill of Rights clearly does not create a self-standing right to a fair hearing where the law does not otherwise allow for an adjudicative process. It merely offers protection if and when a hearing is held. The Federal Court was right in reaching this conclusion. The appellant also argued that paragraph 1(a) of the Bill of Rights should afford an individual quasi-constitutionally protected access to statutorily created federal tribunals. Thereby, the appellant sought to give paragraph 1(a) “substantive teeth”. While it acknowledges that paragraph 1(a) has never been given substantive teeth, it argued that paragraph 1(a) should do for administrative tribunals what section 96 does for courts. The Federal Court rightly stated that “adding teeth” as the appellant sought would require compelling reasons, which were not present in this case. Extreme caution should be exercised in importing substance into the due process guarantees of the Bill of Rights. It has been held generally that the procedural protections of the Bill of Rights, such as paragraph 2(e), protect only matters of procedure, not substance. There were no errors in the Federal Court’s analysis of the question of the alleged violation of the Bill of Rights by the Appeal Payment Provisions.

en cas d’erreur manifeste et dominante, et aucune erreur de ce genre n’a été commise. L’appelante a soulevé d’autres arguments qui ont été refusés. L’argument de l’appelante fondé sur les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a donc été rejeté. Enfin, il a été noté que les dispositions sur l’utilisateur payeur jouent un rôle très important, à savoir assurer que les droits qui peuvent être dus soient payés à l’avance afin d’empêcher des problèmes de recouvrement plus tard concernant les importateurs se trouvant à l’extérieur du pays qui pourraient être difficiles à poursuivre pour les paiements plus tard.

À l’égard des alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration des droits, l’appelante a fait valoir qu’elle a été privée d’une instruction équitable du fait qu’un processus d’instruction est prévu dans la Loi, mais qu’elle n’a pas pu avoir accès à ce processus (y compris l’instruction équitable qui y est associée) en raison du régime de l’utilisateur payeur. L’appelante a concédé qu’elle n’est pas un « individu », et que, par conséquent, elle ne bénéficie pas de la garantie prévue à l’alinéa 1a) de la Déclaration des droits. L’appelante a plutôt affirmé que la Cour fédérale aurait dû lui accorder la qualité pour agir dans l’intérêt public en vue de faire valoir que les dispositions relatives au paiement en cas d’appel contreviennent à la Déclaration des droits. La Cour fédérale a examiné ce point, mais elle a rejeté l’argument de l’appelante au motif que, même si deux des facteurs pertinents pour la qualité d’agir dans l’intérêt public jouaient en faveur de l’appelante (elle détient un intérêt véritable dans la demande, et la demande est une façon raisonnable et efficace de soumettre la question en litige aux tribunaux), le troisième (une question justiciable sérieuse) militait fortement contre la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public. La Cour fédérale a examiné la jurisprudence pertinente et a conclu que la Déclaration des droits ne crée manifestement pas un droit autonome à une instruction équitable lorsque la loi ne permet pas autrement un processus d’instruction. Elle offre simplement une protection si et quand une audience a lieu. La Cour fédérale a eu raison de tirer cette conclusion. L’appelante a également affirmé que l’alinéa 1a) de la Déclaration des droits devrait donner à un individu un accès quasi constitutionnellement protégé aux tribunaux fédéraux créés par la loi. Ainsi, l’appelante cherchait à donner du « mordant substantiel » à l’alinéa 1a). Bien qu’elle reconnaisse que l’on n’a jamais donné de mordant substantiel à l’alinéa 1a), elle a ajouté que l’alinéa 1a) devrait faire pour les tribunaux administratifs ce que l’article 96 fait pour les cours de justice. La Cour fédérale a déclaré à juste titre qu’« ajouter du mordant » comme le demandait l’appelante exigerait des motifs impérieux qui n’étaient pas présents en l’espèce. Une extrême prudence devrait être exercée dans l’importation d’éléments substantiels dans les garanties quant à l’application régulière de la loi prévue à la Déclaration des droits. En règle générale, on a conclu que les garanties procédurales de la Déclaration des droits, comme l’alinéa 2e), protègent seulement les questions de droit procédural, et non de droit substantiel. Il n’y avait aucune

erreur dans l'analyse par la Cour fédérale de la question de la violation alléguée de la Déclaration des droits par les dispositions relatives au paiement en cas d'appel.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, s. 41(1).
Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III], ss. 1(a), 2(e).
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], s. 12.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 96–101.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 72(1).
Special Import Measures Act, R.S.C., 1985, c. S-15.

CASES CITED

APPLIED:

Housen v. Nikolaisen, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235.

CONSIDERED:

Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency), 2018 FC 991, 52 Admin. L.R. (6th) 177; *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214, 53 D.L.R. (4th) 1; *Trial Lawyers Association of British Columbia v. British Columbia (Attorney General)*, 2014 SCC 59, [2014] 3 S.C.R. 31.

REFERRED TO:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Toronto (City) v. Ontario (Attorney General)*, 2021 SCC 34, 462 D.L.R. (4th) 1; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294, 458 D.L.R. (4th) 125; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant*, 2018 FCA 132, [2018] 4 F.C.R. D-15; *Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran*, 2014 SCC 62, [2014] 3 S.C.R. 176; *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40; *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, 26 D.L.R. (3d) 603; *Amaratunga v. Northwest Atlantic Fisheries Organization*, 2013 SCC 66, [2013] 3 S.C.R. 866; *Goodman v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FCA 21, 87 Imm. L.R. (4th) 1.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

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. 12.
Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III, n° 44], art. 1a), 2e).
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 96 à 101.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7.
Loi sur les mesures spéciales d'importation, L.R.C. (1985), ch. S-15.
Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10, art. 41(1).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 72(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Housen c. Nikolaisen, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers), 2018 CF 991; *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214; *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31.

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant*, 2018 CAF 132, [2018] A.C.F. n° 707 (QL), [2018] 4 R.C.F. F-19; *Kazemi (Succession) c. République islamique d'Iran*, 2014 CSC 62, [2014] 3 R.C.S. 176; *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *Amaratunga c. Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest*, 2013 CSC 66, [2013] 3 R.C.S. 866; *Goodman c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CAF 21.

APPEAL from a Federal Court decision (2021 FC 36, [2021] 2 F.C.R. 57) dismissing an application for judicial review challenging the *Special Import Measures Act*, in particular the constitutionality of the appeal payment provisions such as paragraphs 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), and 58(2)(a) thereof. Appeal dismissed.

APPEL à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (2021 FC 36, [2021] 2 R.C.F. 57) rejetant la demande de contrôle judiciaire contestant la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, plus particulièrement la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d'appel qu'elle contient, notamment les alinéas 56(1.01)a, 56(1.1)a, 58(1.1)a) et 58(2)a). Appel rejeté.

APPEARANCES

Eugene Meehan, Q.C., Brendan Myers Miller, Thomas Slade and Cory Giordano for appellant.
Kevin Palframan and Craig Collins-Williams for respondent.

ONT COMPARU :

Eugene Meehan, c.r., Brendan Myers Miller, Thomas Slade et Cory Giordano pour l'appelante.
Kevin Palframan et Craig Collins-Williams pour l'intimée.

SOLICITORS OF RECORD

Supreme Advocacy LLP, Ottawa, and *Foster LLP*, Calgary, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Supreme Advocacy LLP, Ottawa et *Foster LLP*, Calgary pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LOCKE J.A.:

LE JUGE LOCKE, J.C.A. :

I. Background

[1] Between December 2016 and January 2017, the appellant, Prairies Tubulars (2015) Inc., imported oil country tubular goods (OCTG), types of pipe used in the oil industry, 22 times. Because OCTG are subject to anti-dumping duties under the *Special Import Measures Act*, R.S.C., 1985, c. S-15 (SIMA), the Canada Border Services Agency issued Detailed Adjustment Statements (DAS) in respect of the importations, which imposed duties totalling \$18,829,412.40.

[2] In an earlier, related proceeding, the appellant sought judicial review before the Federal Court of the DAS that imposed the duties. However, its application was dismissed because an internal statutory appeal procedure exists under the SIMA, which excludes the jurisdiction of the Federal Court: see *Prairies Tubulars (2015)*

I. Contexte

[1] Entre décembre 2016 et janvier 2017, l'appelante, Prairies Tubulars (2015) Inc., a importé 22 fois des fournitures tubulaires pour puits de pétrole (FTPP), un type de canalisation utilisée dans le secteur pétrolier. Puisque les FTTP sont assujetties à des droits antidumping aux termes de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15 (LMSI), l'Agence des services frontaliers du Canada a délivré des relevés détaillés de rajustement (RDR) concernant les importations, lesquels imposaient des droits s'élevant à 18 829 412,40 \$.

[2] Au cours d'une instance liée précédente, l'appelante a présenté une requête devant la Cour fédérale visant à faire instruire une demande de contrôle judiciaire des RDR qui imposaient les droits. Toutefois, cette demande a été rejetée parce que la LMSI prévoit une procédure d'appel interne qui exclut la compétence de la

Inc. v. Canada (Border Services Agency), 2018 FC 991, 52 Admin. L.R. (6th) 177. The appellant acknowledged the existence of the statutory appeal procedure but claimed it was not able to invoke it because it could not meet the prerequisite of paying the outstanding duties. Specifically, in this case, paragraphs 56(1.01)(a), 56(1.1)(a), 58(1.1)(a), and 58(2)(a) (Appeal Payment Provisions) require the appellant to pay the duties in issue before various administrative actors can hear appeals. The appellant is of the view that these provisions operate as “pay-to-play” provisions and, for impecunious parties who cannot pay the duties, this means that they cannot pursue their administrative appeals and, ultimately, access the Federal Court on review.

[3] The Federal Court found (at paragraphs 39 and 46) that it could not address the appellant’s argument based on its inability to pay the duties because the SIMA ousted the Federal Court’s jurisdiction to review the issuance of the DAS. Instead, the appellant was directed to challenge the SIMA on constitutional grounds, which it had not done.

[4] The appellant then amended its notice of application to challenge the constitutionality of the Appeal Payment Provisions. The appellant argued that the provisions in issue are invalid on three grounds:

- i. They violate sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.), (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], by barring access to the courts in a manner that is inconsistent with the rule of law;
- ii. They violate section 12 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,

Cour fédérale : voir la décision *Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2018 CF 991. L’appelante a reconnu l’existence de la procédure d’appel prévue par la loi, mais elle a allégué qu’elle n’était pas en mesure de l’invoquer puisqu’elle ne pouvait pas satisfaire à la condition préalable de payer les droits en souffrance. Plus particulièrement, en l’espèce, les alinéas 56(1.01)a), 56(1.1)a), 58(1.1)a) et 58(2)a) de la LMSI (les dispositions relatives au paiement en cas d’appel) exigent de l’appelante qu’elle paie les droits en litige avant que les différents organismes administratifs puissent entendre tout appel. L’appelante est d’avis que ces dispositions s’appliquent comme des dispositions fondées sur le « principe de l’utilisateur payeur » et que, pour les parties dépourvues de ressources qui ne peuvent pas payer les droits, cela signifie qu’elles ne sont pas en mesure de poursuivre leurs appels administratifs et, au bout du compte, de présenter une demande à la Cour fédérale en contrôle judiciaire.

[3] La Cour fédérale a conclu (aux paragraphes 39 et 46) qu’elle ne pouvait pas traiter l’argument de l’appelante fondé sur son incapacité à payer les droits, car la LMSI écartait la compétence de la Cour fédérale d’examiner la délivrance des RDR. La Cour fédérale a plutôt enjoint à l’appelante de contester la LMSI pour des motifs d’ordre constitutionnel, ce qu’elle n’avait pas fait.

[4] L’appelante a ensuite modifié son avis de demande pour contester la constitutionnalité des dispositions relatives au paiement en cas d’appel. L’appelante a fait valoir que les dispositions en litige sont non valides pour les trois motifs suivants :

- i. Elles violent les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.), (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], en interdisant l’accès aux tribunaux d’une manière qui va à l’encontre de la primauté du droit;
- ii. Elles contreviennent à l’article 12 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.)

No. 44] (Charter), by subjecting the appellant and similarly situated individuals to cruel and unusual treatment; and

- iii. They violate [paragraph] 1(a) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III] (Bill of Rights), by prohibiting individuals similarly situated to the appellant from accessing the fair hearing rights protected by paragraph 2(e) thereof.

[5] The Federal Court considered each of these arguments but dismissed the appellant’s application (2021 FC 36, [2021] 2 F.C.R. 57, *per* Ahmed J.). That decision is under appeal here.

[6] The appellant no longer pursues the argument that the Appeal Payment Provisions violate section 12 of the Charter, but it does pursue arguments that rely on violations of (i) sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867*, and (ii) the Bill of Rights. These arguments are addressed in the paragraphs below.

[7] First, I note that the standard of review is as outlined in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235: correctness on questions of law, and palpable and overriding error on questions of fact or of mixed fact and law in which there is no extricable issue of law.

II. Sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867*

[8] The basis of this argument is that sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867*, which provide for the creation of provincial and federal courts, prevent the provincial and federal legislatures from blocking access to the courts by parties seeking judicial review of administrative decisions: see *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 31. As stated in *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214, at page 230, 53 D.L.R. (4th) 1, “[t]here cannot be a rule of law without access, otherwise the rule of

[L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte), en soumettant l’appelante et les personnes placées dans une situation semblable à un traitement cruel et inusité;

- iii. Elles contreviennent à l’alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III] (Déclaration des droits), en interdisant aux personnes placées dans une situation semblable à celle de l’appelante d’avoir accès aux droits à une instruction équitable protégés par l’alinéa 2e) de celle-ci.

[5] La Cour fédérale a examiné chacun de ces arguments, mais a rejeté la demande de l’appelante (2021 CF 36, [2021] 2 R.C.F. 57, le juge Ahmed). Cette décision est portée en appel ici.

[6] L’appelante ne poursuit plus l’argument selon lequel les dispositions relatives au paiement en cas d’appel contreviennent à l’article 12 de la Charte, mais elle donne suite aux arguments fondés sur des violations (i) des articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et (ii) de la Déclaration des droits. Ces arguments sont soulevés dans les paragraphes ci-dessous.

[7] Premièrement, je note que la norme de contrôle est indiquée dans l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, à savoir la norme de la décision correcte pour les questions de droit, et la norme de l’erreur manifeste et dominante pour les questions de fait ou les questions de droit et de fait sans question de droit isolable.

II. Articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*

[8] Le fondement de cet argument est que les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoient la création de cours provinciales et fédérales, empêchent les législateurs provinciaux et fédéraux d’interdire l’accès aux cours de justice par les parties sollicitant le contrôle judiciaire de décisions administratives : voir l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 31. Ainsi que la Cour suprême du Canada l’a indiqué dans l’arrêt *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, à la

law is replaced by a rule of men and women who decide who shall and who shall not have access to justice.”

[9] The appellant argues that the Federal Court erred in relation to the constitutional right to access the courts for judicial review. It is not necessary to address all of these arguments. It is sufficient to address the reasons provided by the Federal Court.

[10] The Federal Court stated, and I agree, that the rule of law, as an unwritten constitutional principle, is not capable, by itself, of invalidating legislation: see also *Toronto (City) v. Ontario (Attorney General)*, 2021 SCC 34, 462 D.L.R. (4th) 1. To find otherwise would give rise to the danger mentioned by the Federal Court at paragraph 42 of its reasons: that the rule of law would assume the same authority as a written constitutional provision. I also agree with the Federal Court’s conclusion that the rule of law is “the logic underlying the Constitution—not the Constitution itself.”

[11] The appellant primarily relies on the Supreme Court’s decision in *Trial Lawyers Association of British Columbia v. British Columbia (Attorney General)*, 2014 SCC 59, [2014] 3 S.C.R. 31 (*Trial Lawyers*). In that decision, the Supreme Court of Canada found that court hearing fees did not interfere with the Court’s jurisdiction under sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867* unless they deprived litigants of access to the courts. This results “when the hearing fees in question cause undue hardship to the litigant who seeks the adjudication of the superior court” (see *Trial Lawyers*, at paragraph 45). By “undue hardship”, I understand hardship over and above the legitimate purposes of the provision.

[12] Therefore, the parties agree that a key question in this case is whether the pay-to-play requirement caused an undue hardship to the appellant. The appellant argues that the amount of the outstanding duties (over \$18 million) is such that the Federal Court should have found undue hardship. On this point, the Federal Court noted the following:

page 230, « [i] ne peut y avoir de primauté du droit sans accès aux tribunaux, autrement la primauté du droit sera remplacée par la primauté d’hommes et de femmes qui décident qui peut avoir accès à la justice. »

[9] L’appelante affirme que la Cour fédérale a commis une erreur relativement au droit constitutionnel de recourir aux tribunaux pour obtenir un contrôle judiciaire. Il n’est pas nécessaire de traiter tous ces arguments. Il suffit de traiter les motifs fournis par la Cour fédérale.

[10] La Cour fédérale a déclaré, et je partage son avis, que la primauté du droit, à titre de principe constitutionnel non écrit, ne peut, en soi, invalider la loi : voir également l’arrêt *Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34. Conclure autrement donnerait ouverture au danger mentionné par la Cour fédérale au paragraphe 42 de ses motifs : que la primauté du droit assumerait le même pouvoir qu’une disposition constitutionnelle écrite. Je souscris à la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle la primauté du droit est « la logique qui sous-tend la Constitution, et non la Constitution elle-même. »

[11] L’appelante s’appuie principalement sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31 (arrêt *Trial Lawyers*). Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada a conclu que les frais d’audience ne modifiaient pas la compétence de la Cour aux termes des articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* à moins qu’ils ne privent les plaideurs de l’accès aux cours de justice. Cela survient « dans les cas où les frais d’audience en question causent des difficultés excessives à un plaideur qui souhaite s’adresser à la cour supérieure » (voir l’arrêt *Trial Lawyers*, au paragraphe 45). Par « difficultés excessives », j’entends les difficultés qui excèdent les objectifs légitimes de la disposition.

[12] Par conséquent, les parties conviennent qu’une question essentielle en l’espèce est de savoir si le critère de l’utilisateur payeur a causé des difficultés excessives à l’appelante. L’appelante affirme que le montant des droits en souffrance (plus de 18 millions de dollars) est tel que la Cour fédérale aurait dû conclure à des difficultés excessives. À cet égard, la Cour fédérale a noté ce qui suit :

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - The duties are remedial, and not punitive (paragraph 49); - They are proportionate to the margin of dumping (paragraph 53); - They would be returnable if the appellant were ultimately successful upon redetermination or appeal (paragraph 49); - The appellant chose to import the OCTG with the knowledge of its obligations under the SIMA and the duties that would flow therefrom (paragraph 50); - The appellant's evidence concerning hardship was unpersuasive in view of the large amount of its gross earnings (nearly \$90 million for the fiscal years ending March 2017 and 2018) and the lack of documentary support for its claim that its net earnings were limited (paragraphs 45 and 46). | <ul style="list-style-type: none"> - Les droits sont réparateurs et non punitifs (paragraphe 49); - Ils sont proportionnels à la marge de dumping (paragraphe 53); - Ils peuvent être retournés à l'appelante si elle obtient gain de cause à la suite d'une révision ou d'un appel (paragraphe 49); - L'appelante a choisi d'importer des FTTP au Canada en connaissant ses obligations en vertu de la LMSI et les droits qui en découlent (paragraphe 50); - La preuve de l'appelante concernant les difficultés excessives qui lui seraient causées n'était pas convaincante à la lumière de l'important montant de ses bénéfices bruts (près de 90 millions de dollars pour l'exercice se terminant en mars 2017 et 2018) et le manque de preuve documentaire pour appuyer sa prétention selon laquelle ses bénéfices nets étaient limités (paragraphes 45 et 46). |
|---|---|

[13] I see no error in the Federal Court's analysis in this regard. The appellant argues that the Federal Court (at paragraph 46 of its reasons) confused the appellant's gross earnings with its net earnings. I see no indication of confusion. Rather, the Federal Court expressed that the appellant's evidence was insufficient. This was a factually suffused finding, which is reviewable only in the event of a palpable and overriding error. I see no such error.

[14] The appellant argues that the Federal Court erred by drawing an adverse inference against the appellant because of its refusal to permit its principal, Charles Zhang, to answer questions during cross-examination about the financial situation of companies related to the appellant. However, I see no indication that the Federal Court drew such an inference.

[15] The appellant also argues that the Federal Court erred by disregarding the affidavit of Flora Lee on the sole basis that it was submitted after the deadline for submission of evidence. I see no error here either. The

[13] Je ne vois aucune erreur dans l'analyse de la Cour fédérale à cet égard. L'appelante affirme que la Cour fédérale (au paragraphe 46 de ses motifs) avait confondu les bénéfices bruts de l'appelante avec ses bénéfices nets. Je ne vois pas d'indice de confusion. La Cour fédérale a plutôt affirmé que la preuve de l'appelante était insuffisante. Il s'agissait d'une conclusion factuelle qui est sujette à révision seulement en cas d'erreur manifeste et dominante. Je ne vois pas d'erreur de la sorte.

[14] L'appelante affirme que la Cour fédérale a commis une erreur en tirant des conclusions défavorables à l'endroit de l'appelante, en raison de son refus de permettre à son commettant, Charles Zhang, de répondre à des questions en contre-interrogatoire à propos de la situation financière des sociétés liées à l'appelante. Je ne vois cependant rien qui indique que la Cour fédérale ait tiré de telles conclusions.

[15] L'appelante affirme également que la Cour fédérale a commis une erreur en écartant l'affidavit de Flora Lee pour le seul motif qu'il a été déposé après la date limite pour présenter des éléments de preuve. Je ne constate

affidavit was late, and the appellant never made a motion to have its lateness excused. The Federal Court was entitled to disregard it. Moreover, the content of the affidavit concerns exchanges of communication between counsel. It is not at all clear what part of it could not be submitted to this Court as argument.

[16] The appellant further argues that, even if the evidence was insufficient to convince the Federal Court that the amount of duties payable caused undue hardship to the appellant, the Appeal Payment Provisions should have been struck under the “reasonable hypothetical doctrine”. This doctrine focuses on whether there is a reasonably foreseeable situation where the legislation would violate the Constitution. Unfortunately, the appellant does not explain this argument in sufficient detail to establish any particular reasonably foreseeable scenario that would give rise to undue hardship.

[17] The discussion above is sufficient to dismiss the appellant’s argument based on sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867*. For that reason, it is not necessary to address two arguments made by the respondents that the pay-to-play regime provided for in the SIMA does not violate sections 96 to 101. The first argument is that sections 96 to 101 concern access to the courts, whereas the SIMA limits access to an administrative tribunal. The respondents argue that *Trial Lawyers* concerned access to the courts, and does not come into play in this case. The second argument is that a violation of sections 96 to 101 does not arise because the pay-to-play regime effects a partial, not a complete, ouster of judicial review. Relying upon *Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294, 458 D.L.R. (4th) 125, at paragraph 102, a unanimous decision of this Court, the respondents say that our law does not forbid partial restrictions on access to courts for judicial review. There are certainly many partial restrictions on access to courts for judicial review, some caused by limitations on access to or the admissibility of evidence, and others by statutory provisions that require leave to appeal before leave is sought or that restrict what can be raised on a judicial review: see, e.g., *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001,

aucune erreur ici non plus. L’affidavit était tardif, et l’appelante n’a jamais présenté de requête pour que son retard soit excusé. La Cour fédérale était en droit de l’écarter. Par ailleurs, le contenu de l’affidavit concerne les échanges de communications entre avocats. La partie de celui-ci qui n’aurait pas pu être présentée à notre Cour n’est pas du tout évidente.

[16] L’appelante affirme en outre que, même si la preuve était insuffisante pour convaincre la Cour fédérale que le montant des droits payables lui causait des difficultés excessives, les dispositions relatives au paiement en cas d’appel auraient dû être radiées en application de la « théorie de la situation hypothétique ». Cette théorie consiste à déterminer s’il existe une situation raisonnablement prévisible où la loi violerait la Constitution. Malheureusement, l’appelante n’explique pas cet argument avec suffisamment de précision pour établir un scénario particulier raisonnablement prévisible qui pourrait donner ouverture à des difficultés excessives.

[17] Les commentaires ci-dessus sont suffisants pour rejeter l’argument de l’appelante fondé sur les articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour ce motif, il n’est pas nécessaire d’étudier deux arguments présentés par les intimés voulant que le régime de l’utilisateur payeur prévu dans la LMSI n’enfreigne pas les articles 96 à 101. Le premier argument est que les articles 96 à 101 concernent l’accès aux cours de justice, tandis que la LMSI limite l’accès à un tribunal administratif. Les intimés affirment que l’arrêt *Trial Lawyers* porte sur l’accès aux cours de justice, et qu’il n’entre pas en jeu en l’espèce. Le second argument est que la violation des articles 96 à 101 ne se pose pas puisque le régime de l’utilisateur payeur a pour effet d’exclure partiellement, et non complètement, le contrôle judiciaire. S’appuyant sur l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294, au paragraphe 102, une décision unanime de notre Cour, les intimés affirment que notre droit n’interdit pas les restrictions partielles d’accès aux cours de justice pour le contrôle judiciaire. Il existe certainement beaucoup de restrictions partielles sur l’accès aux cours de justice dans le cadre du contrôle judiciaire, certaines sont causées par des limites concernant l’accès à la preuve, ou à l’admissibilité de celle-ci, et d’autres par des dispositions prévues

c. 27, subsection 72(1) (leave required before judicial review under the Act is brought in the Federal Court); *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, subsection 41(1) (review only on the basis of “law” or “jurisdiction”). The respondents say that our law forbids only complete immunization of an administrator from any review whatsoever, which is plainly not the case here: *Canadian Council for Refugees*, at paragraph 105, citing *Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant*, 2018 FCA 132, [2018] 4 F.C.R. D-15, at paragraphs 23–24.

[18] Because of the failure of the appellant to adduce sufficient evidence to establish hardship or impecuniosity, it is also unnecessary to opine definitively on whether the pay-to-play regime respects the methodology set out in paragraphs 51 and 52 of *Trial Lawyers* (to consider the purposes of the regime and whether the Appeal Payment Provisions go beyond those purposes in limiting access to the courts). I would simply note that the pay-to-play provisions do fulfil one very important purpose: to ensure that the duties that may be owing be paid in advance to prevent collection issues later concerning importers outside the country who may be difficult to pursue for payments later.

III. Bill of Rights

[19] The appellant relies on paragraphs 1(a) and 2(e) of the Bill of Rights. Paragraph 1(a) guarantees “the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law.” Paragraph 2(e) provides that “no law of Canada shall be construed or applied so as to ... deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.”

par la loi qui exigent une autorisation d’interjeter appel avant que l’autorisation soit demandée ou qui limite ce qui peut être soulevé lors d’un contrôle judiciaire : voir, par exemple, la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, paragraphe 72(1) (l’autorisation est requise avant que le contrôle judiciaire en application de la Loi soit présenté à la Cour fédérale); *Loi sur les transports au Canada*, L.C. (1996), ch. 10, paragraphe 41(1) (contrôle judiciaire seulement sur une question de « droit » ou de « compétence »). Les intimés affirment que notre droit interdit seulement l’immunisation complète d’un administrateur à tout contrôle judiciaire que ce soit, ce qui n’est manifestement pas le cas en l’espèce : arrêt *Conseil canadien pour les réfugiés*, au paragraphe 105, renvoyant à l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant*, 2018 CAF 132, [2018] 4 R.C.F. F-19, aux paragraphes 23 et 24.

[18] Puisque l’appelante n’a pas produit une preuve suffisante pour établir les difficultés excessives ou l’impecuniosité, il n’est pas non plus nécessaire de donner un avis sur la question de savoir si le régime de l’utilisateur payeur respecte la méthode exposée aux paragraphes 51 et 52 de l’arrêt *Trial Lawyers* (tenir compte des objectifs du régime et se demander si les dispositions relatives au paiement en cas d’appel dépassent ces objectifs en limitant l’accès aux cours de justice). Je noterais simplement que les dispositions sur l’utilisateur payeur jouent un rôle très important : assurer que les droits qui peuvent être dus soient payés à l’avance afin d’empêcher des problèmes de recouvrement plus tard concernant les importateurs se trouvant à l’extérieur du pays qui pourraient être difficiles à poursuivre pour les paiements plus tard.

III. Déclaration des droits

[19] L’appelant s’appuie sur les alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration des droits. L’alinéa 1a) garantit « le droit de l’individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu’à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s’en voir privé que par l’application régulière de la loi. » L’alinéa 2e) prévoit que « nulle loi du Canada ne doit s’interpréter ni s’appliquer comme [...] privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations. »

[20] The appellant argues that it was denied a fair hearing in that an adjudicative process is provided for in the SIMA, but it could not access that process (including the attendant fair hearing) because of the pay-to-play regime.

[21] The appellant concedes that it is not an “individual”, and therefore it does not benefit from the guarantee contemplated in paragraph 1(a) of the Bill of Rights. The appellant argues instead that the Federal Court should have granted it public interest standing to argue that the Appeal Payment Provisions violate the Bill of Rights. The Federal Court considered this but rejected the appellant’s argument on the basis that, though two of the relevant factors for public interest standing favoured the appellant (it has a genuine stake in the claim, and the claim is a reasonable and effective way to bring the issue before the courts), the third (a serious justiciable issue) weighed strongly against granting public interest standing. The Federal Court examined the relevant jurisprudence (including *Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran*, 2014 SCC 62, [2014] 3 S.C.R. 176 (*Kazemi*), at paragraphs 116 and 120; and *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40 (*Authorson*), at paragraphs 58–61) and concluded that the Bill of Rights clearly does not create a self-standing right to a fair hearing where the law does not otherwise allow for an adjudicative process. It merely offers protection if and when a hearing is held. I agree.

[22] The appellant argues that paragraph 1(a) of the Bill of Rights should afford an individual quasi-constitutionally protected access to statutorily created federal tribunals (see paragraphs 83 and 85 of the appellant’s memorandum of fact and law). Thereby, the appellant seeks to give paragraph 1(a) “substantive teeth”. It acknowledges that paragraph 1(a) “has never been given substantive teeth”, but goes on to argue what paragraph 1(a) should do: what section 96 does for courts, but for administrative tribunals. I agree with the Federal Court and the respondents that “adding teeth” as the appellant seeks would require

[20] L’appelante fait valoir qu’elle a été privée d’une instruction équitable du fait qu’un processus d’instruction est prévu dans la LMSI, mais qu’elle n’a pas pu avoir accès à ce processus (y compris l’instruction équitable qui y est associée) en raison du régime de l’utilisateur payeur.

[21] L’appelante concède qu’elle n’est pas un « individu », et que, par conséquent, elle ne bénéficie pas de la garantie prévue à l’alinéa 1a) de la Déclaration des droits. L’appelante affirme plutôt que la Cour fédérale aurait dû lui accorder la qualité pour agir dans l’intérêt public en vue de faire valoir que les dispositions relatives au paiement en cas d’appel contreviennent à la Déclaration des droits. La Cour fédérale a examiné ce point, mais elle a rejeté l’argument de l’appelante au motif que, même si deux des facteurs pertinents pour la qualité d’agir dans l’intérêt public jouaient en faveur de l’appelante (elle détient un intérêt véritable dans la demande, et la demande est une façon raisonnable et efficace de soumettre la question en litige aux tribunaux), le troisième (une question justiciable sérieuse) militait fortement contre la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public. La Cour fédérale a examiné la jurisprudence pertinente (y compris l’arrêt *Kazemi (Succession) c. République islamique d’Iran*, 2014 CSC 62, [2014] 3 R.C.S. 176 (arrêt *Kazemi*), aux paragraphes 116 et 120; et l’arrêt *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40 (arrêt *Authorson*), aux paragraphes 58 à 61; et elle a conclu que la Déclaration des droits ne crée manifestement pas un droit autonome à une instruction équitable lorsque la loi ne permet pas autrement un processus d’instruction. Elle offre simplement une protection si et quand une audience a lieu. Je suis du même avis.

[22] L’appelante affirme que l’alinéa 1a) de la *Déclaration des droits* devrait donner à un individu un accès quasi constitutionnellement protégé aux tribunaux fédéraux créés par la loi (voir les paragraphes 83 et 85 du mémoire des faits et du droit de l’appelante). Ainsi, l’appelante cherche à donner du [TRADUCTION] « mordant substantiel » à l’alinéa 1a). Elle reconnaît que l’on [TRADUCTION] « n’a jamais donné de mordant substantiel » à l’alinéa 1a), mais elle ajoute que l’alinéa 1a) devrait faire pour les tribunaux administratifs ce que l’article 96 fait pour les cours de justice. Je suis d’accord avec la Cour

compelling reasons, which are not present in this case. Extreme caution should be exercised in importing substance into the due process guarantees of the Bill of Rights: *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, at page 902, 26 D.L.R. (3d) 603; *Authorson*, at paragraph 49. It has been held generally that the procedural protections of the Bill of Rights, such as paragraph 2(e), protect only matters of procedure, not substance: *Amaratunga v. Northwest Atlantic Fisheries Organization*, 2013 SCC 66, [2013] 3 S.C.R. 866, at paragraph 61; *Kazemi*, at paragraphs 119–120; see also *Goodman v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FCA 21, 87 Imm. L.R. (4th) 1, at paragraph 6.

[23] I see no error in the Federal Court’s analysis of the question of the alleged violation of the Bill of Rights by the Appeal Payment Provisions.

IV. Conclusion

[24] Before concluding, I would note that subsection 57(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, requires as follows:

Constitutional questions

57 (1) If the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament ... is in question before the Federal Court of Appeal ... the Act ... shall not be judged to be invalid, inapplicable or inoperable unless notice has been served on the Attorney General of Canada and the attorney general of each province in accordance with subsection (2).

Subsection 57(2) requires that the contemplated notice be served “at least 10 days before the day on which the constitutional question is to be argued, unless the Federal Court of Appeal ... orders otherwise.”

[25] Shortly before the hearing, it was noted that, though a notice of constitutional question was served when the matter was before the Federal Court, no such notice was served concerning the appeal to this Court. This omission was addressed by directing that the notice

fédérale et les intimés qu’« ajouter du mordant » comme le demande l’appelante exigerait des motifs impérieux qui ne sont pas présents en l’espèce. Une extrême prudence devrait être exercée dans l’importation d’éléments substantiels dans les garanties quant à l’application régulière de la loi prévue à la Déclaration des droits : *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, à la page 902; arrêt *Authorson*, au paragraphe 49. En règle générale, on a conclu que les garanties procédurales de la Déclaration des droits, comme l’alinéa 2e), protègent seulement les questions de droit procédural, et non de droit substantiel : *Amaratunga c. Organisation des pêches de l’Atlantique Nord-Ouest*, 2013 CSC 66, [2013] 3 R.C.S. 866, au paragraphe 61; arrêt *Kazemi*, aux paragraphes 119 à 120; voir également l’arrêt *Goodman c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CAF 21, au paragraphe 6.

[23] Je ne relève aucune erreur dans l’analyse par la Cour fédérale de la question de la violation alléguée de la Déclaration des droits par les dispositions relatives au paiement en cas d’appel.

IV. Conclusion

[24] Avant de conclure, je noterais que le paragraphe 57(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, exige ce qui suit :

Questions constitutionnelles

57 (1) Les lois fédérales [...] dont la validité, l’applicabilité ou l’effet, sur le plan constitutionnel, est en cause devant la Cour d’appel fédérale [...] ne peuvent être déclarés invalides, inapplicables ou sans effet, à moins que le procureur général du Canada et ceux des provinces n’aient été avisés conformément au paragraphe (2).

Le paragraphe 57(2) exige que l’avis prévu « sauf ordonnance contraire de la Cour d’appel fédérale [...] [soit] signifié au moins dix jours avant la date à laquelle la question constitutionnelle qui en fait l’objet doit être débattue. »

[25] Peu avant l’audience, il a été mentionné que, même si un avis de question constitutionnelle a été signifié lorsque l’affaire était devant la Cour fédérale, un tel avis n’a pas été signifié concernant l’appel devant notre Cour. Nous avons abordé cette omission en ordonnant que l’avis

be served after the hearing. The hearing took place as planned and was then adjourned in case any attorney general opted to intervene within the contemplated 10-day period. None did.

[26] For the reasons set out above, I would dismiss the appeal with costs.

STRATAS J.A.: I agree.

MACTAVISH J.A.: I agree.

soit signifié après l'audience. L'audience a eu lieu comme prévu et a ensuite été ajournée au cas où un procureur général choisissait d'intervenir dans le délai de 10 jours prescrit. Or, aucun procureur général n'a choisi d'intervenir.

[26] Pour les motifs indiqués ci-dessus, je rejeterais l'appel avec dépens.

LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE MACTAVISH, J.C.A. : Je suis d'accord.

T-1597-21
2022 FC 625T-1597-21
2022 CF 625**Potatoes New Brunswick and Richard Allan**
(Applicants)**Pommes de terre Nouveau-Brunswick et Richard Allan**
(demandeurs)

v.

c.

Canadian Food Inspection Agency (Respondent)**Agence canadienne d'inspection des aliments**
(défenderesse)**INDEXED AS: POTATOES NEW BRUNSWICK v. CANADA**
(CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY)**RÉPERTORIÉ : POMMES DE TERRE NOUVEAU-BRUNSWICK**
C. CANADA (AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES
ALIMENTS)Federal Court, Brown J.—By videoconference, April 14;
Ottawa, April 29, 2022.Cour fédérale, juge Brown—Par vidéoconférence,
14 avril; Ottawa, 29 avril 2022.

Agriculture — Application for judicial review of Canadian Food Inspection Agency (CFIA) decision to carry out national potato wart survey (Survey) pursuant to Plant Protection Act (Act), Plant Protection Regulations (Regulations) — Survey part of reform of CFIA's surveillance program following discovery of potato wart on Prince Edward Island in 2020, much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador — Applicant Potatoes New Brunswick is non-profit organization — Applicant Richard Allan is member of Potatoes New Brunswick, grows seed potatoes with another producer in New Brunswick — Respondent is federal agency, which in particular acts under authority of Act, Regulations — Potato wart (PW) is fungus that attacks potatoes which can cause very harmful effects on crops — CFIA conducting review of its potato wart surveillance program, concluding need for more robust surveillance approach, increase in soil sampling outside of areas already regulated for potato wart — After review completed, CFIA decided to implement national survey in relation to potato wart, which resulted in creation of 2021 National PW Survey — As part of Survey, CFIA inspectors taking, testing soil samples from selected fields across Canada — Applicants opposing Survey — CFIA issued Notice to Seed Potato Growers advising producers that 2021 National PW Survey would take place in fall of 2021 — Applicants alleged that CFIA proceeded to unilaterally conduct Survey on farms associated with applicants, including unauthorized entry onto these farms, removing soil samples — Whether CFIA's decision to initiate 2021 National PW Survey reasonable; whether Act, Regulations infringing Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 8 — Respondent primarily relied on Act, ss. 25(1)(a),(c),(e), Regulations, s. 16(1) as authorizing legislation for 2021 National PW Survey — Was reasonably open to CFIA to interpret Act, s. 25(1) in manner it did so long as interpretation was consistent with provision's text,

Agriculture — Demande de contrôle judiciaire de la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête nationale) en vertu de la Loi sur la protection des végétaux (la Loi) et du Règlement sur la protection des végétaux (le Règlement) — L'Enquête s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador — La demanderesse, Pommes de terre Nouveau-Brunswick, est un organisme à but non lucratif — Le demandeur, Richard Allan, est membre de Pommes de terre Nouveau-Brunswick et cultive des pommes de terre de semence avec un autre producteur au Nouveau-Brunswick — La défenderesse est un organisme fédéral régi par la Loi et le Règlement — La gale verruqueuse (GV) est un champignon qui attaque les pommes de terre et cause d'importants dommages aux cultures — L'ACIA a donc procédé à un examen de son programme de surveillance de la gale verruqueuse, et a conclu qu'il était nécessaire d'adopter une approche de surveillance plus robuste et d'accroître les échantillonnages de sol effectués en dehors des régions qui sont déjà réglementées à l'égard de la gale verruqueuse de la pomme de terre — Au terme de l'examen, l'ACIA a décidé de mettre en œuvre une enquête nationale portant sur la gale verruqueuse de la pomme de terre, ce qui a donné lieu à l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Dans le cadre de l'Enquête, les inspecteurs de l'ACIA ont prélevé et analysé des échantillons de sol dans des champs sélectionnés partout au Canada — Les demandeurs se sont opposés à l'Enquête — L'ACIA a envoyé un Avis aux producteurs de pommes de terre de semence pour les informer que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 aurait lieu à l'automne 2021 — Les demandeurs ont allégué que l'ACIA avait

context, purpose — CFIA meeting requirement of grappling with issue of legislation before it, explain why its decision is within legislative constraints — Thrust of applicants' submissions were that Court on judicial review should arrive at different interpretation of relevant statutory, regulatory provisions from that of CFIA, but on judicial review Court not to proceed with its own statutory interpretation of Act or Regulations — Word "thing" broadly defined by Act, s. 3; includes plant, pest — Word "including" is term of extension which enlarges meaning of "thing" — Was reasonable for CFIA to rely on Act, s. 25(1) to conduct 2021 National PW Survey to determine if specific area remained pest-free; was reasonably in line with purpose of Act under s. 2, which is to protect plant life — CFIA's interpretation of legislation including Regulations, s. 16(1) was reasonable, consistent with Act's, Regulation's text, context, purpose — Moreover, ample evidence existed to support CFIA's decision to conduct 2021 National PW Survey — Overall, respondent had reasonable grounds, including rational connection between purposes of legislation, objectives of 2021 National PW Survey, to embark on Survey — Decision transparent, intelligible, justified based on facts, constraining law — As to whether Act, Regulations infringing Charter, in regulatory context, lowered reasonable expectation of privacy — Applicants chose to engage in regulated activity — By growing seed potatoes, they agreed to abide by regulatory schemes ensuring protection, safe production thereof — Charter, s. 8 not infringed by 2021 National PW Survey — Application dismissed.

procédé unilatéralement à la réalisation de l'Enquête sur les exploitations agricoles associées aux demandeurs, et a notamment pénétré dans ces exploitations et prélevé des échantillons de sol sans qu'elle y soit autorisée — Il s'agissait de savoir si la décision de l'ACIA de lancer l'Enquête nationale sur la GV de 2021 était raisonnable; et si la Loi et le Règlement portaient atteinte à l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés — La défenderesse s'est principalement fondée sur les alinéas 25(1)a),c) et e) de la Loi et sur le paragraphe 16(1) du Règlement pour autoriser la tenue de l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Il était raisonnablement loisible à l'ACIA d'interpréter le paragraphe 25(1) comme elle l'a fait, tant que son interprétation concordait avec le texte, le contexte et l'objet de la disposition — L'ACIA était toutefois tenue de s'attaquer à la question du texte législatif qui lui était soumis et d'expliquer pourquoi sa décision respecte les contraintes imposées par la loi — L'ACIA a répondu à ces exigences — L'idée maîtresse des observations des demandeurs était que la Cour, au stade du contrôle judiciaire, aurait dû arriver à une interprétation des dispositions réglementaires et législatives applicables qui était différente de celle de l'ACIA, mais, à ce stade, la Cour ne pouvait pas procéder à sa propre interprétation législative ou réglementaire de la Loi ou du Règlement — Le mot « choses » est défini de manière large à l'article 3 de la Loi : y sont assimilés les végétaux et les parasites — Le mot « assimilés » est un terme d'extension qui élargit le sens du mot « choses » — Il était raisonnable de la part de l'ACIA de se fonder sur le paragraphe 25(1) pour mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021 afin de déterminer si une région précise demeurait exempte de la gale verruqueuse; et si cela cadrait raisonnablement avec l'objet de la Loi, qui est énoncé à l'article 2 et qui est d'assurer la protection de la vie végétale — L'ACIA a interprété les dispositions législatives, y compris le paragraphe 16(1) du Règlement, de manière raisonnable et conforme au texte, au contexte et à l'objet de la Loi et du Règlement — En outre, il y avait de nombreux éléments de preuve à l'appui de la décision de l'ACIA de mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Dans l'ensemble, la défenderesse avait des motifs raisonnables, dont un lien rationnel entre les objets de la loi et les objectifs de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, pour entreprendre l'Enquête nationale — Cette décision était transparente, intelligible et justifiée au regard des faits et des contraintes juridiques — Quant à la question de savoir si la Loi et le Règlement portaient atteinte à la Charte, dans le contexte réglementaire, les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée — Les demandeurs ont choisi de se livrer à une activité réglementée — Pour cultiver des pommes de terre de semence, ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence — L'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits garantis par l'article 8 de la Charte — Demande rejetée.

Constitutional Law — Charter of Rights — Unreasonable Search or Seizure — Canadian Food Inspection Agency (CFIA) carrying out national potato wart survey (Survey) pursuant to Plant Protection Act (Act), Plant Protection Regulations (Regulations) — Survey part of reform of CFIA's surveillance program following discovery of potato wart on Prince Edward Island in 2020, much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador — Whether Act, Regulations infringing Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 8 — Charter, s. 8 is personal right which protects people, not places — Rational connection existing between purpose, objectives of Act, respondent's Survey — While regulatory powers of inspection constitute search within meaning of Charter, s. 8, guarantees under s. 8 impossible to apply in regulatory context — Search authorized by Survey in present case falling within regulatory context — In such regulatory context, regulatory inspections may be assessed on spectrum of reasonableness — Applicants having lowered expectation of privacy — 2021 National PW Survey, inspector's ability to enter farm, inspect soil in fields, outbuildings reasonably necessary to fulfill Act's purpose of protecting plants — Applicants chose to engage in regulated activity; by growing seed potatoes on their farms, they agreed to abide by regulatory schemes ensuring protection, safe production of seed potatoes — Compliance with Act, Regulations part of those relevant regulatory schemes — Expectation of privacy regarding their business operation also relatively low for same reasons — Therefore, in regulatory context of Act, Regulations, rights guaranteed by s. 8 not infringed by 2021 National PW Survey.

This was an application for judicial review of a decision by the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) to carry out a national potato wart survey (the Survey) pursuant to the *Plant Protection Act* (Act) and *Plant Protection Regulations* (Regulations). The Survey is part of a reform of the CFIA's surveillance program following the discovery of potato wart on Prince Edward Island (P.E.I.) in 2020 and the much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador (N.L.). The applicant Potatoes New Brunswick is a non-profit organization created through legislation of both Canada and New Brunswick. It collaborates with industry partners to advocate for the industry needs of potato producers in New Brunswick. The applicant Richard Allan is a member of Potatoes New

Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — L'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) a mené une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête) en vertu de la Loi sur la protection des végétaux (la Loi) et du Règlement sur la protection des végétaux (le Règlement) — L'Enquête s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador — Il s'agissait de savoir si la Loi et le Règlement portent atteinte à l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés — L'article 8 de la Charte est un droit personnel qui protège les personnes et non les lieux — Il existait un lien rationnel entre les objets de la Loi et les objectifs de l'Enquête pour justifier le choix de la défenderesse — Bien que les pouvoirs réglementaires d'inspection constituent une perquisition au sens de l'article 8 de la Charte, les garanties de cet article sont impossibles à appliquer dans le contexte réglementaire — La perquisition autorisée par l'Enquête en l'espèce s'inscrivait dans un contexte réglementaire — Dans un tel contexte réglementaire, les inspections réglementaires peuvent être évaluées selon une échelle de raisonabilité — Les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée — L'Enquête nationale sur la GV de 2021 et la capacité de l'inspecteur d'entrer dans l'exploitation et d'inspecter le sol dans les champs et les dépendances, étaient raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif de protéger les végétaux — Les demandeurs ont choisi de se livrer à une activité réglementée et de cultiver des pommes de terre de semence dans leurs exploitations agricoles; ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence — Le respect de la Loi et du Règlement fait partie de ces régimes réglementaires applicables — Les attentes en matière de protection de la vie privée en ce qui concerne leur exploitation commerciale étaient aussi relativement faibles — Par conséquent, dans le contexte réglementaire où s'inscrivent la Loi et le Règlement, l'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits que garantit l'article 8 de la Charte.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire concernant la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête nationale) en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* (la Loi) et du *Règlement sur la protection des végétaux* (le Règlement). L'Enquête nationale s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.) en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.). La demanderesse, Pommes de terre Nouveau-Brunswick (PTNB), est un organisme à but non lucratif créé par voie législative au Canada et au Nouveau-Brunswick. PTNB collabore avec des

Brunswick. He grows seed potatoes with another producer in New Brunswick. Richard Allan has been involved in growing seed potatoes for 45 years. The respondent is a federal agency, which in the context of this proceeding acts under the authority of the Act and Regulations. The CFIA has been managing potato wart pest in N.L. since its inception and in P.E.I. since 2020.

Potato wart (PW) is a fungus that attacks potatoes causing a visible wart-like tissue on the surface of the tuber and which can cause very harmful effects on crops. The parties agreed potato wart is a “pest” for the purposes of the Act and Regulations. Potato wart is also a “quarantine pest” because of the fact it may establish itself and result in significant negative economic effects. Soil sampling is the new standard to test for potato wart. Potato wart has not been detected in New Brunswick. In October 2020, the CFIA detected potato wart in P.E.I. This prompted the CFIA to conduct a review of its potato wart surveillance program, used to verify that areas are free of potato wart. The CFIA concluded the need for a more robust surveillance approach and for an increase in soil sampling outside of areas already regulated for potato wart. In 2021, after completing the review driven by the discovery of potato wart in previously potato wart-free seed potato farms in P.E.I., CFIA decided to implement a national survey in relation to the potato wart. The result was the creation of the 2021 National PW Survey. The National PW Survey includes CFIA inspectors taking and testing soil samples from selected fields used for seed potato production across Canada, including New Brunswick. The applicants were generally opposed to a national survey. The CFIA issued a “Notice to Seed Potato Growers” advising potato and seed potato producers and others that the 2021 National PW Survey would take place in the fall of 2021. The CFIA Notice cited its governing statute and regulation, including section 25 of the Act and section 16 of the Regulations. It advised growers that the law authorizes CFIA inspectors to conduct the Survey and that owners or persons in charge of farms were responsible for assisting inspectors in carrying out their duties under the Act. The CFIA then sent a letter to those producers, including Mr. Allan, whose seed potato fields were selected for sampling. Mr. Allan claimed that he never consented to the 2021 National PW Survey and was never asked by the CFIA if potato wart had been found on any of the seed potatoes grown on his farm. The applicants’ memorandum stated that the CFIA proceeded to unilaterally conduct the Survey on farms associated with the applicants, including unauthorized entry onto these farms, and removing soil samples. They subsequently started the application for judicial review.

partenaires de l’industrie en vue de promouvoir les besoins des producteurs de pommes de terre du Nouveau-Brunswick. Le demandeur, Richard Allan, est membre de PTNB. Il cultive des pommes de terre de semence avec un autre producteur au Nouveau-Brunswick. Richard Allen pratique cette culture depuis 45 ans. La défenderesse est un organisme fédéral qui, dans le contexte de la présente instance, agit sous l’autorité de la Loi et du Règlement. L’ACIA gère le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre à T.-N.-L. depuis la première fois où il a été découvert, ainsi qu’à l’Î.-P.-É. depuis 2020.

La gale verruqueuse (la GV) est un champignon qui attaque les pommes de terre, provoquant la formation de tissus verruqueux qui sont visibles à la surface des tubercules, et cause d’importants dommages aux cultures. Les parties ont convenu que la gale verruqueuse de la pomme de terre est un « parasite » aux fins de l’application de la Loi et du Règlement. La gale verruqueuse de la pomme de terre est également un « organisme nuisible de quarantaine », car elle peut s’établir et entraîner des effets économiques négatifs importants. L’échantillonnage de sol est la nouvelle norme pour tester la gale verruqueuse de la pomme de terre. La gale verruqueuse de la pomme de terre n’a pas été détectée au Nouveau-Brunswick. En octobre 2020, l’ACIA a détecté la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. Cela a incité l’ACIA à procéder à un examen de son programme de surveillance de la gale verruqueuse, lequel est utilisé pour vérifier que les régions sont exemptes de la gale verruqueuse. L’ACIA a conclu qu’il était nécessaire d’adopter une approche de surveillance plus robuste et d’accroître les échantillonnages de sol effectués en dehors des régions qui sont déjà réglementées à l’égard de la gale verruqueuse de la pomme de terre. En 2021, après avoir terminé l’examen motivé par la découverte de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. dans des exploitations de pommes de terre de semence qui étaient auparavant exemptes de ce parasite, l’ACIA a décidé de mettre en œuvre une enquête nationale portant sur la gale verruqueuse de la pomme de terre. Cela a abouti à la création de l’Enquête nationale sur la GV de la pomme de terre de 2021. Dans le cadre de l’Enquête nationale sur la GV, les inspecteurs de l’ACIA prélèvent et analysent des échantillons de sol dans des champs sélectionnés qui sont utilisés pour la production de pommes de terre de semence partout au Canada, y compris au Nouveau-Brunswick. Les demandeurs étaient globalement contre la réalisation d’une enquête nationale. L’ACIA a publié un « Avis aux producteurs de pommes de terre de semence » pour les informer, ainsi que d’autres personnes, que l’Enquête nationale sur la GV de 2021 aurait lieu à l’automne 2021. L’Avis de l’ACIA cite la loi et le règlement applicables, notamment l’article 25 de la Loi et l’article 16 du Règlement. L’ACIA a informé les producteurs que la loi autorise ses inspecteurs à mener l’Enquête nationale et qu’il incombait aux propriétaires des exploitations agricoles ou aux personnes qui en sont chargées d’aider ces inspecteurs à s’acquitter des fonctions que leur confère la Loi. L’ACIA a

The issues in this application were whether the CFIA's decision to initiate the 2021 National PW Survey was reasonable and whether the Act and/or Regulations infringed section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Held, the application should be dismissed.

The respondent primarily relied on paragraphs 25(1)(a), (c) and (e) of the Act and subsection 16(1) of the Regulations as authorizing legislation for the 2021 National PW Survey. The applicants submitted that the CFIA did not comply with the Act and was therefore conducting an unlawful search and seizure. They stated that “thing” in subsection 25(1) of the Act has a narrow definition. The respondent disagreed and submitted that subsection 25(1) grants broader powers to CFIA inspectors than the applicant allowed. Section 3 of the Act defines “thing” as including “a plant and a pest”, meaning the definition is not exhaustive. In this case, the “things” to which the Act applied were a potato and the pest potato wart in any of its forms through its life cycle including spores. The Act grants corollary power to enter into a place to ensure no pest exists in that place. It was reasonably open to the CFIA to interpret subsection 25(1) in the manner it did so long as the interpretation was consistent with the provision's text, context and purpose. Perfection is not the standard and the interpretation of administrative actors such as the CFIA may not look like those of a lawyer or judge. However, the decision maker must grapple with the issue of the legislation before it and explain why its decision is within legislative constraints. These requirements were met by the CFIA. The thrust of the applicants' submissions were that the Court on judicial review should arrive at a different interpretation of the relevant statutory and regulatory provisions from that of the CFIA. But on judicial review, the Court is not to proceed with its own statutory interpretation of the Act or the Regulations. What the Court must do instead is to discern the decision maker's interpretation from the record and determine whether this interpretation was reasonable. In this case, the CFIA unambiguously stated it was conducting the 2021 National PW Survey to “confirm whether

envoyé une lettre aux producteurs, notamment au demandeur M. Allan, dont les champs de pommes de terre de semence avaient été sélectionnés pour l'échantillonnage. M. Allan a fait valoir qu'il n'a jamais donné son consentement à la conduite de l'Enquête nationale sur la GV de 2021 et que l'ACIA ne lui a jamais demandé si la gale verruqueuse avait été découverte sur des pommes de terre de semence de son exploitation agricole. Dans leur mémoire, les demandeurs ont indiqué que l'ACIA avait procédé unilatéralement à la réalisation de l'Enquête sur les exploitations agricoles associées aux demandeurs, et avait notamment pénétré dans ces exploitations et prélevé des échantillons de sol sans qu'elle y soit autorisée. Ils ont par la suite déposé une demande de contrôle judiciaire.

Les questions en litige dans la présente demande consistaient à savoir si la décision de l'ACIA de lancer l'Enquête nationale sur la GV de 2021 était raisonnable et si la Loi ou le Règlement portait atteinte à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La défenderesse s'est fondée principalement sur les alinéas 25(1)a), c) et e) de la Loi ainsi que sur le paragraphe 16(1) du Règlement pour autoriser la tenue de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Les demandeurs ont soutenu que l'ACIA ne s'était pas conformée à la Loi et qu'elle a donc mené une fouille, une perquisition et une saisie illégales. Ils ont affirmé que la définition du mot « choses » dans le paragraphe 25(1) de la Loi est étroite. La défenderesse n'était pas d'accord, et a soutenu que le paragraphe 25(1) accorde des pouvoirs plus étendus aux inspecteurs de l'ACIA que ne le permettaient les demandeurs. L'article 3 de la Loi définit le terme « choses » comme « y sont assimilés les végétaux et les parasites », ce qui signifie que la définition n'est pas exhaustive. Dans le cas présent, les « choses » auxquelles la Loi s'applique étaient la pomme de terre et le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores. La Loi accorde le pouvoir corollaire d'entrer dans un lieu pour s'assurer qu'aucun parasite n'y est présent. Il était raisonnablement loisible à l'ACIA d'interpréter le paragraphe 25(1) comme elle l'a fait, tant que son interprétation concordait avec le texte, le contexte et l'objet de la disposition. La perfection n'est pas la norme et l'interprétation que font des organismes administratifs tels que l'ACIA peut ne pas ressembler à celle d'un avocat ou d'un juge. Le décideur doit toutefois s'attaquer à la question du texte législatif qui lui est soumis et expliquer pourquoi sa décision respecte les contraintes imposées par la loi. L'ACIA a répondu à ces exigences. L'idée maîtresse des observations des demandeurs était que notre Cour, au stade du contrôle judiciaire, devait arriver à une interprétation des dispositions réglementaires et législatives applicables qui était différente de celle de l'ACIA. Mais à ce stade, la Cour ne peut pas procéder à sa propre interprétation

areas of Canada where PW has not been detected remain free from this quarantine pest.” The “thing” contemplated by paragraphs 25(1)(a) and (c) of the Act and reasonably applied by the CFIA may be a seed potato or potato or soil in a seed potato or potato field in addition to the potato wart pest in any of its forms through its life cycle including spores. In this connection, and contrary to the applicants’ submission, “thing” is broadly defined by section 3 of the Act: “*thing* includes a plant and a pest” (emphasis in original). The word “including” is a term of extension which enlarges the meaning of “thing”. A broad reading of “thing” does not reasonably yield an absurd result. Reading the provision and the entirety of the Act, an inspector does not have a “complete and unfettered right of inspection” simply from the existence of a plant or pest. It was reasonable for the CFIA to rely on subsection 25(1) to conduct the 2021 National PW Survey to determine if an area remained pest-free. This was reasonably in line with the purpose of the Act under section 2. The statutory purpose does not restrict the focus of the Act to only pests, as submitted by the applicants. Ultimately, the Act mandates the protection of plant life such as seed potatoes in this case, including by preventing, controlling and eradicating pests such as the potato wart in all its forms from spore to potatoes. The legislative purposes of protection of plant life including seed potatoes and the prevention, control and eradication of potato wart could reasonably be seen as having a rational connection to the inspection, investigation and inquiry inherent in conducting the 2021 National PW Survey. The CFIA acted reasonably in its reliance on subsection 25(1) for its legal authority to conduct the 2021 National PW Survey. The CFIA’s interpretation of the legislation including subsection 16(1) of the Regulations was reasonable and consistent with the Act’s and the Regulation’s text, context and purpose.

Assessing the record as a whole, ample evidence existed to support the CFIA’s decision to conduct the 2021 National PW Survey. The supporting evidence highlighted the difficulty of pinpointing a source for the spread of potato wart in P.E.I. and the need to confirm the pest was actually contained in regulated areas. In addition, the evidence emphasized the general shift

législatif ou réglementaire de la Loi ou du Règlement. Il lui faut plutôt déterminer l’interprétation du décideur à partir du dossier et décider si cette interprétation est raisonnable. Dans la présente affaire, l’ACIA a déclaré sans ambiguïté qu’elle menait l’Enquête nationale sur la GV de 2021 pour « confirmer si les régions du Canada où la GV n’a pas été détectée restent exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine ». Les « choses » dont il est question aux alinéas 25(1)a) et c) de la Loi et qui sont raisonnablement appliquées par l’ACIA peuvent être une pomme de terre de semence ou une pomme de terre ou de la terre dans une pomme de terre de semence ou un champ de pommes de terre en plus du parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores. À cet égard, et contrairement à la thèse des demandeurs, le mot « choses » est défini de manière large à l’article 3 de la Loi : « **choses** » : y sont assimilés les végétaux et les parasites (caractère gras dans l’original). Le mot « assimilés » est un terme d’extension qui élargit le sens du mot « choses ». Une interprétation large du mot « choses » ne mène pas raisonnablement à un résultat absurde. Si l’on interprète la disposition et le texte intégral de la Loi, un inspecteur ne jouit pas d’un « droit d’inspection complet et absolu » juste à cause de l’existence d’un végétal ou d’un parasite. Il était raisonnable de la part de l’ACIA de se fonder sur le paragraphe 25(1) pour mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021 afin de déterminer si une région demeurait exempte de la gale verruqueuse. Cela cadrerait raisonnablement avec l’objet de la Loi, qui est énoncé à l’article 2. Cet objectif législatif ne limite pas l’objet de la Loi aux seuls parasites, comme le soutenaient les demandeurs. En fin de compte, la Loi prévoit la protection de la vie de végétaux, comme les pommes de terre de semence en l’espèce, notamment par la prévention, le contrôle et l’éradication de parasites tels que la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes, depuis la spore jusqu’à la pomme de terre. On pouvait raisonnablement considérer que les objectifs législatifs que sont la protection de la vie végétale, laquelle englobe les pommes de terre de semence, et les mesures de prévention, de lutte et d’élimination qui visent la gale verruqueuse de la pomme de terre ont un lien rationnel avec les mesures d’inspection, d’enquête et de recherche qui étaient inhérentes à l’exécution de l’Enquête nationale sur la GV de 2021. L’ACIA a agi de manière raisonnable en se fondant sur le paragraphe 25(1) pour justifier son pouvoir légal de mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021. L’ACIA a interprété les dispositions, y compris le paragraphe 16(1) du Règlement, de manière raisonnable et conforme au texte, au contexte et à l’objet de la Loi et du Règlement.

Lorsqu’on évalue l’ensemble du dossier, il existait de nombreux éléments de preuve à l’appui de la décision de l’ACIA de mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021. Les preuves à l’appui soulignaient la difficulté de déterminer la source de propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. et la nécessité de confirmer que le parasite était

towards soil sampling as the standard surveillance technique for potato wart and Canada's need to adapt accordingly. The respondent's relative expertise was a further relevant consideration in conducting reasonableness review. The respondent demonstrated on the record that its decision to conduct the National PW Survey was made by bringing its institutional expertise and experience to bear. Overall, the respondent had reasonable grounds including a rational connection between the purposes of the legislation and the objectives of the 2021 National PW Survey to embark on the Survey.

With respect to section 8 of the Charter, the respondent rightly submitted that section 8 of the Charter is a personal right which protects people, not places. It was right in arguing in particular that there is a "rational connection" between the purpose and objectives of the Act and the respondent's Survey. The Supreme Court of Canada has determined regulatory powers of inspection constitute a search within the meaning of section 8 of the Charter. However, it has explicitly held that the section 8 guarantees are "impossible" to apply in the regulatory context. Regulatory context was the context of the search authorized by the Survey in the case at bar. In a regulatory context, the underlying purpose of inspection is to ensure that a regulatory statute is being complied with. Moreover, in the regulatory context as here, regulatory inspections may be assessed on a spectrum of reasonableness, assessing factors such as the context of the inspections, the extent of the expectation of privacy, the intrusiveness of the inspections, and whether there are restrictions imposed on the inspections. The applicant had a lowered reasonable expectation of privacy. The purpose of the Act is the protection of plants such as seed and other potatoes from pests including the potato wart. The 2021 National PW Survey and the inspector's ability to enter the farm and inspect the soil in fields and outbuildings but excluding dwelling places were reasonably necessary to fulfill this purpose. The applicants chose to engage in a regulated activity namely growing seed potatoes for sale domestically and internationally. By growing seed potatoes on their farms, they agreed to abide by the regulatory schemes ensuring the protection and safe production of seed potatoes. Compliance with the Act and the Regulations are part of those relevant regulatory schemes. The expectation of privacy regarding their business operation also for this reason was relatively low. Therefore, in the regulatory context of the Act and the Regulations, the rights guaranteed by section 8 of the Charter were not infringed by the 2021 National PW Survey.

effectivement contenu dans les régions réglementées. En outre, les preuves soulignaient le changement général vers l'échantillonnage de sol comme technique normalisée de surveillance de la gale verruqueuse de la pomme de terre, et la nécessité pour le Canada de s'adapter en conséquence. L'expertise relative de la défenderesse était un autre facteur pertinent en faveur d'un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable. La défenderesse a établi dans le dossier que sa décision de mener l'Enquête nationale sur la GV a été prise en prenant appui sur son expérience et son expertise en tant qu'institution. Dans l'ensemble, la défenderesse avait des motifs raisonnables, dont un lien rationnel entre les objets de la loi et les objectifs de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, pour entreprendre l'Enquête nationale.

Quant à l'article 8 de la Charte, la défenderesse a soutenu à juste titre qu'il s'agit d'un droit personnel qui protège les personnes et non les lieux. Elle avait raison de faire valoir qu'il existe un « lien rationnel » entre les objectifs et les objets de la Loi et l'Enquête nationale de la défenderesse. La Cour suprême du Canada a statué que des pouvoirs réglementaires d'inspection constituent une fouille ou une perquisition au sens de l'article 8 de la Charte. Cependant, elle a explicitement décrété que les garanties de l'article 8 sont « impossibles » à appliquer dans le contexte réglementaire, qui était celui dans lequel s'inscrivait la perquisition autorisée par l'Enquête en l'espèce. Dans un contexte réglementaire, une inspection a pour objet sous-jacent de vérifier si l'on respecte une loi réglementaire. Par ailleurs, dans le contexte réglementaire, comme c'était le cas en l'espèce, les inspections réglementaires peuvent être évaluées selon une échelle de raisonnabilité, en évaluant des facteurs tels que le contexte des inspections, l'étendue de l'atteinte en matière de protection de la vie privée, le caractère intrusif des inspections et le fait de savoir si l'on impose des restrictions aux inspections. Les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée. L'objectif de la Loi est de protéger les végétaux tels que les pommes de terre de semence et d'autres pommes de terre contre les parasites, dont la gale verruqueuse. L'Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre de 2021 et la capacité de l'inspecteur d'entrer dans l'exploitation et d'inspecter le sol dans les champs et les dépendances, mais à l'exclusion des lieux d'habitation, étaient raisonnablement nécessaires pour atteindre cet objectif. Les demandeurs ont décidé de se livrer à une activité réglementée, soit la culture de pommes de terre de semence en vue de leur vente à l'échelon national et international. Pour cultiver des pommes de terre de semence dans leurs exploitations agricoles, ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence. Le respect de la Loi et du Règlement fait partie de ces régimes réglementaires applicables. Les attentes en matière de protection de la vie privée, en ce qui concerne leur exploitation commerciale, étaient, pour cette raison-là aussi, relativement

In conclusion, the applicants did not show that the CFIA's decision was unreasonable or that it infringed rights or freedoms guaranteed by section 8 of the Charter. The decision was transparent, intelligible and justified based on the facts and constraining law.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7.
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], s. 8.
Farm Products Marketing Act, R.S.N.B. 1973, c. F-6.1.
New Brunswick Potato Order, SOR/80-726.
Plant Protection Act, S.C. 1990, c. 22, ss. 2, 3, 25, 26(1).
Plant Protection Regulations, SOR/95-212, s. 16.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

International Convention for the Protection of Plants and Plant Products, December 6, 1951, [1953] Can. T.S. No. 16.

CASES CITED

APPLIED:

Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers, 2019 SCC 67, [2019] 4 S.C.R. 900; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Doyle v. Canada (Attorney General)*, 2021 FCA 237; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3, leave to appeal to S.C.C. granted, 39855 (March 3, 2022) 2022 CanLII 14385; *Miel Labonté Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 195, [2006] 4 F.C.R. D-37; *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475.

CONSIDERED:

Bertram S. Miller Ltd. v. R., [1986] 3 F.C. 291, 31 D.L.R. (4th) 210 (C.A.).

faibles. Par conséquent, dans le contexte réglementaire où s'inscrivent la Loi et le Règlement, l'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits que garantit l'article 8 de la Charte.

En conclusion, les demandeurs n'ont pas établi que la décision de l'ACIA était déraisonnable, ni qu'elle portait atteinte aux droits ou aux libertés que garantit l'article 8 de la Charte. Cette décision était transparente, intelligible et justifiée au regard des faits et des contraintes juridiques.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

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. 8.
Décret sur les pommes de terre du Nouveau-Brunswick, DORS/80-726.
Loi sur la commercialisation des produits agricoles, S.R.C. 1970, ch. A-7.
Loi sur la commercialisation des produits de ferme, L.R.N.-B. 1973, ch. F-6.1.
Loi sur la protection des végétaux, L.C. 1990, ch. 22, art. 2, 3, 25, 26(1).
Règlement sur la protection des végétaux, DORS/95-212, art. 16.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention internationale pour la protection des végétaux, 6 décembre 1951, [1953] R.T. Can. n° 16.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes, 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Doyle c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 237; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3, autorisation d'interjeter appel auprès de la C.S.C. accordée, 39855 (le 3 mars 2022) 2022 CanLII 14385; *Miel Labonté Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 195, [2006] 4 R.C.F. F-47; *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475.

DÉCISION EXAMINÉE :

Bertram S. Miller Ltd. c. R., [1986] 3 C.F. 291 (C.A.).

REFERRED TO:

Safe Food Matters Inc. v. Canada (Attorney General), 2022 FCA 19, [2021] 3 F.C.R. D-20; *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374; *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029; *Friends of Point Pleasant Park v. Canada (Attorney General)* (2000), 36 C.E.L.R. (N.S.) 253, 198 F.T.R. 20 (F.C.T.D.); *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Sélection Milton*, [1994] 2 S.C.R. 406; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 (CanLII); *X (Re)*, 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111; *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222; *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII); *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321.

AUTHORS CITED

United Nations, Food and Agriculture Organization, *International Standards for Phytosanitary Measures*, Rome.

APPLICATION for judicial review of a Canadian Food Inspection Agency decision to carry out a national potato wart survey pursuant to the *Plant Protection Act* and *Plant Protection Regulations*. Application dismissed.

APPEARANCES

Rodney J. Gillis, Q.C. for applicants.
Kaitlin Stephens for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Gilbert McGloan Gillis, Saint John, New Brunswick, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

BROWN J.:

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Safe Food Matters Inc. c. Canada (Procureur général), 2022 CAF 19, [2021] 3 R.C.F. F-26; *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374; *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029; *Friends of Point Pleasant Park c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n° 2012 (QL) (1re inst.); *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Sélection Milton*, [1994] 2 R.C.S. 406; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 [CanLII]; *X (Re)*, 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111; *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222; *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII); *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321.

DOCTRINE CITÉE

Nations Unies, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. *Normes internationales pour les mesures phytosanitaires*, Rome.

DEMANDE de contrôle judiciaire concernant la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* et du *Règlement sur la protection des végétaux*. Demande rejetée.

ONT COMPARU :

Rodney J. Gillis, c.r. pour les demandeurs.
Kaitlin Stephens pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Gilbert McGloan Gillis, Saint-John, Nouveau-Brunswick, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par

LE JUGE BROWN :

I. Nature of the matter

[1] This is an application for judicial review of a decision by the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) to carry out a national potato wart survey (the Survey) pursuant to the *Plant Protection Act*, S.C. 1990, c. 22 (PPA or Act) and *Plant Protection Regulations*, SOR/95-212 (PPR). The Survey is part of a reform of the CFIA's surveillance program following the discovery of potato wart on Prince Edward Island (P.E.I.) in 2020, and the much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador (N.L.).

[2] The applicant Potatoes New Brunswick is a non-profit organization created through legislation of both Canada and New Brunswick: *Farm Products Marketing Act*, R.S.N.B. 1973, c. F-6.1; *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7; and *New Brunswick Potato Order*, SOR/80-726. Potatoes New Brunswick collaborates with industry partners to advocate for the industry needs of potato producers in New Brunswick.

[3] The applicant, Richard Allan, is a member of Potatoes New Brunswick. He grows seed potatoes with Gailen Allan on Green Brook Farms located in Glassville, New Brunswick. Richard Allan has been involved in growing seed potatoes for 45 years.

[4] The respondent, CFIA, is a federal agency which in the context of this proceeding acts under the authority of the PPA and PPR. CFIA has been managing potato wart pest in N.L. since its inception, and in P.E.I. since 2020.

II. Facts

A. *Background*

[5] Potato wart (*Synchytrium endobioticum*) (PW) is a fungus that attacks potatoes, causing a visible wart-like tissue on the surface of the tuber. The fungus produces

I. La nature de l'affaire

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire concernant la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête nationale) en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux*, L.C. 1990, ch. 22 (la LPV ou la Loi) et du *Règlement sur la protection des végétaux*, DORS/95-212 (le RPV). L'Enquête nationale s'inscrit dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.) en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.).

[2] La demanderesse, Pommes de terre Nouveau-Brunswick (PTNB), est un organisme à but non lucratif créé par voie législative au Canada et au Nouveau-Brunswick : la *Loi sur la commercialisation des produits de ferme*, L.R.N.-B. 1973, ch. F-6.1, la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, S.R.C. 1970, ch. A-7 et le *Décret sur les pommes de terre du Nouveau-Brunswick*, DORS/80-726. PTNB collabore avec des partenaires de l'industrie en vue de promouvoir les besoins des producteurs de pommes de terre du Nouveau-Brunswick.

[3] Le demandeur, Richard Allan, est membre de PTNB. Il cultive des pommes de terre de semence avec Gailen Allan dans une exploitation agricole appelée Green Brook Farms, qui est située à Glassville (Nouveau-Brunswick). Richard Allan pratique cette culture depuis 45 ans.

[4] La défenderesse, l'ACIA, est un organisme fédéral qui, dans le contexte de la présente instance, agit sous l'autorité de la LPV et du RPV. L'ACIA gère le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre à Terre-Neuve-et-Labrador depuis la première fois où il a été découvert, ainsi qu'à l'Île-du-Prince-Édouard depuis 2020.

II. Les faits

A. *Le contexte*

[5] La gale verruqueuse (*Synchytrium endobioticum*) (la GV) est un champignon qui attaque les pommes de terre, provoquant la formation de tissus verruqueux qui

spores which can germinate and cause new infections. The presence of spores on tubers and in the soil may spread through movement on crops, soil or equipment; such spores may last for 30 years in the soil.

[6] The parties agree potato wart is a “pest” for the purposes of the PPA and PPR.

[7] Potato wart is also a “quarantine pest”, because of the fact it may establish itself and result in significant negative economic effects. Potato wart leads to severe yield reductions, and make the land unsuitable for potato production for a long time. It also negatively impacts trade of other commodities—other root crops, plants—associated with the affected soil.

[8] Once potato wart has been introduced into a field, it takes many years for the population of affected potatoes to grow to a size that allows the disease to be visibly observed on an attacked crop.

[9] Soil sampling has therefore emerged as the new standard to test for potato wart, with Canadian trade partners like the United States making the change.

[10] Potato wart has not been detected in New Brunswick. However, potato wart was detected in Newfoundland and Labrador and Prince Edward Island, most recently in 2020 in P.E.I. Potato growing areas in these two provinces are now under regulatory control (the PW Domestic Long-Term Management Plan) to ensure no further spread of the disease. These controls are implemented under the PPA and related regulations.

[11] In October 2020, CFIA detected potato wart in P.E.I. This prompted the CFIA to conduct a review of

sont visibles à la surface des tubercules. Le champignon produit des spores qui peuvent germer et causer de nouvelles infections. Les spores présentes sur les tubercules et dans le sol peuvent être propagées par le déplacement des récoltes, de la terre ou de l'équipement. Elles peuvent survivre 30 ans dans le sol.

[6] Les parties conviennent que la gale verruqueuse de la pomme de terre est un « parasite » aux fins de l'application de la LPV et du RPV.

[7] La gale verruqueuse de la pomme de terre est également un « organisme nuisible de quarantaine », car elle peut s'établir et entraîner des effets économiques négatifs importants. La gale verruqueuse de la pomme de terre cause de fortes baisses de rendement et rend les terres impropres à la culture de la pomme de terre pendant une longue période. Elle a également des impacts négatifs sur le commerce d'autres produits de base — autres cultures de racines, plantes — qui sont associés au sol infecté.

[8] Une fois que la gale verruqueuse de la pomme de terre a été introduite dans un champ, il faut de nombreuses années pour que la population des pommes de terre touchées atteigne une taille qui permet à la maladie d'être observable sur la culture attaquée.

[9] L'échantillonnage de sol est donc devenu la nouvelle norme pour tester la gale verruqueuse de la pomme de terre, et des partenaires commerciaux du Canada, dont les États-Unis, ont adopté ce changement.

[10] La gale verruqueuse de la pomme de terre n'a pas été détectée au Nouveau-Brunswick. Toutefois, elle a été détectée à T.-N.-L. et à l'Î.-P.-É., et la découverte la plus récente a été faite en 2020 à l'Î.-P.-É. Les régions productrices de pommes de terre dans ces deux provinces font désormais l'objet de contrôles réglementaires (Plan canadien de lutte à long terme contre la gale verruqueuse) pour s'assurer que la maladie ne se propage pas. Les contrôles sont mis en œuvre en vertu de la LPV et de son règlement d'application.

[11] En octobre 2020, l'ACIA a détecté la gale verruqueuse de la pomme de terre à l'Î.-P.-É. Cela a incité

its potato wart surveillance program, used to verify areas are free of potato wart. The P.E.I. 2020 discovery was a “new find” in previously pest-free potato seed farms. Potato seed farms are high risk due to their capacity to spread potato wart. The CFIA concluded the need for a more robust surveillance approach and for an increase in soil sampling outside of areas already regulated for potato wart.

[12] The majority of interprovincial trade in seed potatoes from P.E.I. occurs with eastern provinces. New Brunswick is the largest importer, receiving 59.6 percent of the seed potatoes from P.E.I. that are traded inter-provincially, followed by Ontario (29.2 percent), Nova Scotia (5.2 percent), and Quebec (4.1 percent).

[13] The United States is Canada’s main seed potato market.

[14] In 2021, after completing the review driven by the discovery of potato wart in previously potato wart free seed potato farms in P.E.I., CFIA decided to implement a national survey in relation to the potato wart. The result was the creation of the 2021 National PW Survey. The 2021 National PW Survey was designed to confirm freedom from potato wart in non-regulated areas of Canada. A national survey for potato wart was last conducted in Canada in the 1990s. Since then, surveillance has been limited to N.L. and P.E.I.

[15] The National PW Survey includes CFIA inspectors taking and testing soil samples from selected fields

l’ACIA à procéder à un examen de son programme de surveillance de la gale verruqueuse, lequel est utilisé pour vérifier que les régions sont exemptes de la gale verruqueuse. La découverte faite à l’Î.-P.-É. en 2020 constitue une « nouvelle trouvaille » du parasite dans des exploitations de pommes de terre de semence qui en étaient auparavant exemptes. Les exploitations de pommes de terre de semence présentent un risque élevé en raison de leur capacité à propager la gale verruqueuse de la pomme de terre. L’ACIA a conclu qu’il était nécessaire d’adopter une approche de surveillance plus robuste et d’accroître les échantillonnages de sol effectués en dehors des régions qui sont déjà réglementées à l’égard de la gale verruqueuse de la pomme de terre.

[12] La majorité du commerce interprovincial des pommes de terre de semence de l’Î.-P.-É. se fait avec les provinces de l’Est. Le Nouveau-Brunswick est la plus grande province importatrice, recevant 59,6 p. 100 des pommes de terre de semence issues de l’Î.-P.-É. qui sont destinées au commerce interprovincial, suivi de l’Ontario (29,2 p. 100), de la Nouvelle-Écosse (5,2 p. 100) et du Québec (4,1 p. 100).

[13] Les États-Unis sont le principal débouché des exportations canadiennes de pommes de terre de semence.

[14] En 2021, après avoir terminé l’examen motivé par la découverte de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. dans des exploitations de pommes de terre de semence qui étaient auparavant exemptes de ce parasite, l’ACIA a décidé de mettre en œuvre une enquête nationale portant sur la gale verruqueuse de la pomme de terre. Cela a abouti à la création de l’Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre de 2021. L’Enquête nationale sur la GV de 2021 a été créée pour confirmer l’absence de gale verruqueuse de la pomme de terre dans les régions non réglementées du Canada. La dernière enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre qui avait été menée au Canada remontait aux années 1990. Depuis la conduite de cette dernière, la surveillance exercée était restreinte à T.-N.-L. et à l’Î.-P.-É.

[15] Dans le cadre de l’Enquête nationale sur la GV, les inspecteurs de l’ACIA prélèvent et analysent des

used for seed potato production across Canada, including New Brunswick.

[16] This Survey is done at no cost to the seed potato growers.

[17] Prior to its implementation, CFIA discussed the need for a national potato wart survey with industry representatives, issuing an industry notice on July 9, 2021.

[18] A number of industry representatives supported a national survey to protect seed potato and potato exports to the U.S.

[19] However, the applicant, Potatoes New Brunswick was generally opposed to a national survey, as was the applicant Richard Allan.

[20] CFIA prepared an Interim Guidance document for the Survey's 2021 implementation in response to anticipated resistance from growers.

B. Events leading to the application

[21] On September 28, 2021, the CFIA issued a "Notice to Seed Potato Growers". It advised potato and seed potato producers and others that the 2021 National PW Survey would take place in the fall of 2021.

[22] On October 1, 2021, the CFIA sent a letter to those producers, including the applicant Mr. Allan, whose seed potato fields were selected for sampling.

[23] In his affidavit, Mr. Allan stated he never consented to the 2021 National PW Survey. He was never asked by the CFIA if potato wart had been found on any of the seed potatoes grown on his farm, nor is he aware of such exposure on the seed potatoes or soil on his farm, including in his most recent harvest.

échantillons de sol dans des champs sélectionnés qui sont utilisés pour la production de pommes de terre de semence partout au Canada, y compris au Nouveau-Brunswick.

[16] La présente Enquête est réalisée sans frais pour les producteurs de pommes de terre de semence.

[17] Avant sa mise en œuvre, l'ACIA a discuté de la nécessité de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse avec les représentants de l'industrie, et a publié un avis à l'industrie le 9 juillet 2021.

[18] Un certain nombre de représentants de l'industrie ont appuyé la tenue d'une enquête nationale afin de protéger les pommes de terre de semence et les exportations de pommes de terre aux États-Unis.

[19] Cependant, le demandeur, PTNB, était globalement contre la réalisation d'une enquête nationale, tout comme le demandeur Richard Allan.

[20] L'ACIA a préparé un document d'orientation provisoire pour la mise en œuvre de l'enquête en 2021 en réponse à la résistance anticipée des producteurs.

B. Événements ayant conduit à la demande

[21] Le 28 septembre 2021, l'ACIA a publié un « Avis aux producteurs de pommes de terre de semence ». Elle a informé les producteurs de pommes de terre et de pommes de terre de semence, ainsi que d'autres personnes, que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 aurait lieu à l'automne 2021.

[22] Le 1^{er} octobre 2021, l'ACIA a envoyé une lettre aux producteurs, notamment au demandeur M. Allan, dont les champs de pommes de terre de semence avaient été sélectionnés pour l'échantillonnage.

[23] Dans son affidavit, M. Allan déclare qu'il n'a jamais donné son consentement à la conduite de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. L'ACIA ne lui a jamais demandé si la gale verruqueuse avait été découverte sur des pommes de terre de semence de son exploitation agricole, ou s'il était au courant que des pommes de terre de semence de son exploitation, y compris sa récolte la plus

[24] The applicant's memorandum states the CFIA "proceeded to unilaterally conduct the Survey on farms associated with the applicants, including unauthorized entry onto these farms, and removing soil samples." I note there is no other evidence the 2021 National PW Survey took place in New Brunswick or to what extent.

[25] The applicants started this application for judicial review October 20, 2021.

III. Decision under review

A. *Notice to Seed Potato Growers*

[26] The September 28, 2021, Notice to Seed Potato Growers advised the applicants that the 2021 National PW Survey would be carried out in fall of 2021. It advised the purpose of the Survey will "confirm whether areas of Canada where PW has not been detected remain free from this quarantine pest."

[27] The Notice further explained the nature of potato wart and its history in Canada. As it was found in P.E.I. and N.L., farms in both provinces are now under CFIA management to contain the spread of potato wart. Controls include movement certificates, quarantine controls, and mandatory soil samples. The Notice also advised that potato wart had been detected in certain P.E.I. fields over the past 20 years, most recently in 2020. Considering the above, the Notice to Seed Potato Growers advised: "The National PW Survey is required to enhance the national surveillance program and to further verify that other areas of Canada are free from this quarantine pest. By demonstrating that Canada is committed to preventing and managing the spread of PW, the National Survey will strengthen domestic and international confidence in the Canadian seed potato system and reduce the risk of trade disruptions."

récente, ou du sol de son exploitation agricole, avaient été en contact avec le parasite.

[24] Dans son mémoire, le demandeur indique que l'ACIA [TRADUCTION] « a procédé unilatéralement à la réalisation de l'Enquête sur les exploitations agricoles associées aux demandeurs, et a notamment pénétré dans ces exploitations et prélevé des échantillons de sol sans qu'elle y soit autorisée ». Je note qu'il n'y a pas d'autres preuves que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 a eu lieu au Nouveau-Brunswick, ou de la portée de sa réalisation.

[25] Les demandeurs ont déposé la présente demande de contrôle judiciaire le 20 octobre 2021.

III. La décision faisant l'objet du présent contrôle

A. *L'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence*

[26] L'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence du 28 septembre 2021 informe les demandeurs que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 sera menée à l'automne 2021. Il indique que l'objectif de l'enquête est de [TRADUCTION] « confirmer si les régions du Canada où la GV n'a pas été détectée restent exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine ».

[27] L'Avis explique en outre la nature de la gale verruqueuse de la pomme de terre et l'historique de sa présence au Canada. Comme le parasite a été trouvé à l'Î.-P.-É. et T.-N.-L., les exploitations agricoles situées dans ces deux provinces font désormais l'objet de contrôles exercés par l'ACIA pour contenir la propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre. Ces contrôles comprennent la délivrance de certificats de circulation, la réalisation de contrôles de quarantaine et le prélèvement obligatoire d'échantillons de sol. L'Avis informe également que la gale verruqueuse de la pomme de terre a été découverte dans certains champs de l'Î.-P.-É. au cours des 20 dernières années, la découverte la plus récente ayant été faite en 2020. Compte tenu de ce qui précède, l'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence informe que : [TRADUCTION] « L'Enquête nationale sur la GV est nécessaire pour renforcer le programme de surveillance

nationale et pour vérifier davantage que les autres régions du Canada sont exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine. En démontrant que le Canada s'engage à prévenir et à gérer la propagation de la GV, l'Enquête nationale renforcera la confiance nationale et internationale dans le système canadien de production de pommes de terre de semence et réduira le risque de perturbations commerciales. »

[28] CFIA's Notice to Seed Potato Growers further described what the Survey entails:

[...] The national survey will include taking soil samples from fields used for seed potato production, including potatoes for domestic use. A number of fields will be selected in each of the seed potato growing regions in Canada, except for Newfoundland and Labrador which is already regulated for PW. For the portion of the survey conducted where PW has been known to occur, the survey will be conducted independently of export and investigation sampling programs.

A maximum of 1000 soil samples will be collected in the 2021 national potato wart survey. The number of samples that will be collected per province is based on the proportion of hectares of seed potatoes planted and the proportion of seed potatoes imported from provinces with PW during the 10 previous years.

[29] The CFIA Notice cited its governing statute and regulation, including section 25 of the PPA and section 16 of the PPR. CFIA advised growers that the law authorizes CFIA inspectors to conduct the Survey, and that owners or persons in charge of farms were responsible for assisting inspectors in carrying out their duties under the Act. The CFIA reminded growers obstructing an inspector from carrying out their lawful duties may result in regulatory enforcement action.

[28] L'Avis de l'ACIA aux producteurs de pommes de terre de semence décrit plus en détail ce qu'implique l'Enquête :

[TRADUCTION]

[...] L'Enquête nationale comprendra le prélèvement d'échantillons de sol dans les champs utilisés pour la production de pommes de terre de semence, y compris les pommes de terre à usage domestique. Un certain nombre de champs seront sélectionnés dans chacune des régions productrices de pommes de terre de semence au Canada, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador qui fait déjà l'objet de contrôles réglementaires à l'égard de la GV. Pour la partie de l'enquête qui est menée dans des lieux où la présence de la GV est connue, l'enquête sera menée indépendamment des programmes d'échantillonnage qui sont réalisés à des fins d'exportation et d'enquête.

Un maximum de 1000 échantillons de sol sera prélevé dans le cadre de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Le nombre d'échantillons à prélever par province est basé sur la proportion d'hectares de pommes de terre de semence plantées et sur la proportion de pommes de terre de semence importées des provinces où la GV était présente au cours des dix années précédentes.

[29] L'Avis de l'ACIA cite la loi et le règlement applicables, notamment l'article 25 de la LPV et l'article 16 du RPV. L'ACIA informe les producteurs que la loi autorise ses inspecteurs à mener l'Enquête nationale et qu'il incombe aux propriétaires des exploitations agricoles ou aux personnes qui en sont chargées d'aider ces inspecteurs à s'acquitter des fonctions que leur confère la Loi. Elle rappelle aux producteurs que le fait d'empêcher un inspecteur de s'acquitter de ses fonctions légales peut donner lieu à des mesures d'exécution prévues par règlement.

B. *Letter to Richard Allan*

[30] In CFIA's letter of October 1, 2021 to Richard Allan, its inspector described the purpose and rationale for the 2021 National PW Survey: "This survey will confirm whether areas of Canada where PW has not been detected remain free from this pest. The activity is part of CFIA's overall mandate to protect Canada's plant resource base. It will strengthen domestic and international confidence in the Canadian seed potato system and reduce the risk of trade disruptions as well as the risk of mandatory PW soil testing for seed potato export."

[31] The letter then explained "[o]ne or more fields have been selected from [Richard Allan's] seed potato farm unit for this survey."

[32] The letter contained a Q&A document and the Notice to Seed Potato Growers. The Q&A provided more information on potato wart, its detection, identification and management, and CFIA regulation. Specific Q&As included:

7. Why does CFIA regulate PW?

In Canada, potato wart is a quarantine pest, which means it can establish itself and have significant negative economic effects. Potato Wart can cause severe yield reductions, which can make land unsuitable for potato production for a long period of time as the spores can live up to 30 years. Additionally, if PW is present, it can impact the trade of other commodities associated with soil, such as other root crops or other plants that will be replanted.

8. Why does CFIA do so much soil sampling for PW, especially in some provinces?

B. *La lettre à Richard Allan*

[30] Dans la lettre de l'ACIA du 1^{er} octobre 2021 adressée à Richard Allan, son inspecteur décrit l'objectif et la justification de l'Enquête nationale sur la GV de 2021 : « Cette enquête confirmera si les régions du Canada où la GV n'a pas été détectée restent exemptes du parasite. Cette activité est menée dans le cadre du mandat général de l'ACIA de protéger la base de ressources végétales du Canada. Elle renforcera la confiance nationale et internationale dans le système canadien de production de pommes de terre de semence, réduira le risque de perturbations commerciales ainsi que le risque que les analyses de sol pour le dépistage de la GV deviennent obligatoires pour les pommes de terre de semence destinées à l'exportation. »

[31] La lettre explique ensuite « qu'[un] ou plusieurs champs de l'unité d'exploitation agricole [de Richard Allan] dédiée à la production de pommes de terre de semence ont été sélectionnés aux fins de cette enquête ».

[32] La lettre avait en pièces jointes un document de Questions et Réponses (Q-R) et l'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence. Les Q-R fournissent des informations additionnelles sur la galle verruqueuse de la pomme de terre, sa détection, son identification et sa gestion, ainsi que sur les règlements appliqués par l'ACIA. Parmi les Q-R spécifiques, citons :

7. Pourquoi l'ACIA réglemente-t-elle la GV?

Au Canada, la galle verruqueuse de la pomme de terre est un organisme de quarantaine, ce qui signifie qu'elle peut s'établir et avoir des effets économiques négatifs importants. La galle verruqueuse de la pomme de terre peut causer de graves réductions de rendement, ce qui peut rendre les terres impropres à la production de pommes de terre pendant une longue période, car les spores peuvent vivre jusqu'à 30 ans. De plus, si la GV est présente, elle peut avoir un impact sur le commerce d'autres produits associés au sol, tels que d'autres cultures racines ou d'autres plantes qui seront replantées.

8. Pourquoi l'ACIA fait-elle autant d'échantillonnages de sols pour le dépistage de la GV, en particulier dans certaines provinces?

In Canada and many other countries, PW is a quarantine pest. The CFIA is therefore required to put controls in place that reduce the risks of spreading PW both domestically and internationally. CFIA conducts many inspections and soil tests to provide confidence that areas are considered free from PW.

[33] The CFIA inspector referred Richard Allan to the local CFIA office for questions about the sampling procedure.

IV. Issues

[34] The issues in this application are whether the CFIA's decision to initiate the 2021 National PW Survey was reasonable, and whether the PPA and/or PPR infringe section 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] (Charter).

V. Standard of Review

A. *Reasonableness*

[35] With regard to reasonableness, in *Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers*, 2019 SCC 67, [2019] 4 S.C.R. 900, issued at the same time as the Supreme Court of Canada's decision in *Vavilov [Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov]*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, the majority *per Justice Rowe* explains what is required of a reasonable decision, and what is required of a court reviewing on the reasonableness standard [at paragraphs 31–33]:

A reasonable decision is “one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at para. 85). Accordingly, when conducting reasonableness review “[a] reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with ‘respectful attention’ and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at [the] conclusion”

Au Canada et dans de nombreux autres pays, la GV est un organisme nuisible de quarantaine. L'ACIA est donc tenue de mettre en place des contrôles qui réduisent les risques de propagation de la GV à l'échelle nationale et internationale. L'ACIA effectue de nombreuses inspections et analyses de sol pour garantir que les régions sont considérées comme étant exemptes de GV.

[33] L'inspecteur de l'ACIA a dirigé Richard Allan vers le bureau local de l'ACIA pour toute question concernant la procédure d'échantillonnage.

IV. Les questions en litige

[34] Les questions qui sont en litige dans la présente demande consistent à savoir si la décision de l'ACIA de lancer l'Enquête nationale sur la GV de 2021 était raisonnable et si la LPV ou le RPV porte atteinte à l'article 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] (la Charte).

V. La norme de contrôle applicable

A. *Le caractère raisonnable*

[35] Pour ce qui est du caractère raisonnable, dans l'arrêt *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900, lequel a été rendu en même temps que l'arrêt *Vavilov* de la Cour suprême du Canada [*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653], le juge Rowe, s'exprimant au nom de la majorité, explique ce que l'on exige d'une décision raisonnable, et ce que l'on exige d'un tribunal qui procède à un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable [aux paragraphes 31–33] :

La décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, par. 85). Par conséquent, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, « une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec “une attention respectueuse”, et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à [l]a

(*Vavilov*, at para. 84, quoting *Dunsmuir*, at para. 48). The reasons should be read holistically and contextually in order to understand “the basis on which a decision was made” (*Vavilov*, at para. 97, citing *Newfoundland Nurses*).

A reviewing court should consider whether the decision as a whole is reasonable: “... what is reasonable in a given situation will always depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review” (*Vavilov*, at para. 90). The reviewing court must ask “whether the decision bears the hallmarks of reasonableness — justification, transparency and intelligibility — and whether it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision” (*Vavilov*, at para. 99, citing *Dunsmuir*, at paras. 47 and 74, and *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 13).

Under reasonableness review, “[t]he burden is on the party challenging the decision to show that it is unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). The challenging party must satisfy the court “that any shortcomings or flaws relied on ... are sufficiently central or significant to render the decision unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). [Emphasis added.]

[36] In the words of the Supreme Court of Canada in *Vavilov*, a reviewing court must be satisfied the decision-maker’s reasoning “adds up” [at paragraphs 104–105]:

Similarly, the internal rationality of a decision may be called into question if the reasons exhibit clear logical fallacies, such as circular reasoning, false dilemmas, unfounded generalizations or an absurd premise. This is not an invitation to hold administrative decision makers to the formalistic constraints and standards of academic logicians. However, a reviewing court must ultimately be satisfied that the decision maker’s reasoning “adds up”.

...

In addition to the need for internally coherent reasoning, a decision, to be reasonable, must be justified in relation to the constellation of law and facts that are relevant to the decision: *Dunsmuir*, at para. 47; *Catalyst*, at para. 13; *Nor-Man Regional Health Authority*, at para. 6.

conclusion » (*Vavilov*, par. 84, citant *Dunsmuir*, par. 48). Les motifs devraient être interprétés de façon globale et contextuelle afin de comprendre « le fondement sur lequel repose la décision » (*Vavilov*, par. 97, citant *Newfoundland Nurses*).

La cour de révision devrait se demander si la décision dans son ensemble est raisonnable : « ... ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen » (*Vavilov*, par. 90). Elle doit se demander « si la décision possède les caractéristiques d’une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l’intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, par. 99, citant *Dunsmuir*, par. 47 et 74, et *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13).

Lors d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, « [i]l incombe à la partie qui conteste la décision d’en démontrer le caractère déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). La partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de justice que « la lacune ou la déficience [invoquée] [...] est suffisamment capitale ou importante pour rendre [la décision] déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). [Non souligné dans l’original.]

[36] Comme l’a écrit la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Vavilov*, la cour de révision doit être convaincue que le raisonnement du décideur « se tient » [aux paragraphes 104–105] :

De même, la logique interne d’une décision peut également être remise en question lorsque les motifs sont entachés d’erreurs manifestes sur le plan rationnel — comme lorsque le décideur a suivi un raisonnement tautologique ou a recouru à de faux dilemmes, à des généralisations non fondées ou à une prémisse absurde. Il ne s’agit pas d’inviter la cour de révision à assujettir les décideurs administratifs à des contraintes formalistes ou aux normes auxquelles sont astreints des logiciens érudits. Toutefois, la cour de révision doit être convaincue que le raisonnement du décideur « se tient ».

[...]

En plus de la nécessité qu’elle soit fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent, une décision raisonnable doit être justifiée au regard de l’ensemble du droit et des faits pertinents : *Dunsmuir*, par. 47; *Catalyst*, par. 13; *Nor-Man Regional Health Authority*, par. 6. Les éléments

Elements of the legal and factual contexts of a decision operate as constraints on the decision maker in the exercise of its delegated powers. [Emphasis added.]

[37] Furthermore, *Vavilov* makes it abundantly clear the role of this Court is not to reweigh and reassess the evidence unless there are “exceptional circumstances”. The Supreme Court of Canada instructs [at paragraph 125]:

It is trite law that the decision maker may assess and evaluate the evidence before it and that, absent exceptional circumstances, a reviewing court will not interfere with its factual findings. The reviewing court must refrain from “reweighing and reassessing the evidence considered by the decision maker”: *CHRC*, at para. 55; see also *Khosa*, at para. 64; *Dr. Q*, at paras. 41-42. Indeed, many of the same reasons that support an appellate court’s deferring to a lower court’s factual findings, including the need for judicial efficiency, the importance of preserving certainty and public confidence, and the relatively advantageous position of the first instance decision maker, apply equally in the context of judicial review: see *Housen*, at paras. 15-18; *Dr. Q*, at para. 38; *Dunsmuir*, at para. 53. [Emphasis added.]

[38] The Federal Court of Appeal recently held in *Doyle v. Canada (Attorney General)*, 2021 FCA 237 that the role of this Court is not to reweigh and reassess the evidence [at paragraphs 3–4]:

In doing that, the Federal Court was quite right. Under this legislative scheme, the administrative decision-maker, here the Director, alone considers the evidence, decides on issues of admissibility and weight, assesses whether inferences should be drawn, and makes a decision. In conducting reasonableness review of the Director’s decision, the reviewing court, here the Federal Court, can interfere only where the Director has committed fundamental errors in fact-finding that undermine the acceptability of the decision. Reweighing and second-guessing the evidence is no part of its role. Sticking to its role, the Federal Court did not find any fundamental errors.

On appeal, in essence, the appellant invites us in his written and oral submissions to reweigh and second-guess the evidence. We decline the invitation.

du contexte juridique et factuel d’une décision constituent des contraintes qui ont une influence sur le décideur dans l’exercice des pouvoirs qui lui sont délégués. [Non souligné dans l’original.]

[37] De plus, il ressort on ne peut plus clairement de l’arrêt *Vavilov* que le rôle de notre Cour n’est pas d’apprécier à nouveau la preuve, « à moins de circonstances exceptionnelles ». Comme le prescrit la Cour suprême du Canada [au paragraphe 125] :

Il est acquis que le décideur administratif peut apprécier et évaluer la preuve qui lui est soumise et qu’à moins de circonstances exceptionnelles, les cours de révision ne modifient pas ses conclusions de fait. Les cours de révision doivent également s’abstenir « d’apprécier à nouveau la preuve prise en compte par le décideur » : *CCDP*, par. 55; voir également *Khosa*, par. 64; *Dr. Q*, par. 41-42. D’ailleurs, bon nombre des mêmes raisons qui justifient la déférence d’une cour d’appel à l’égard des conclusions de fait tirées par une juridiction inférieure, dont la nécessité d’assurer l’efficacité judiciaire, l’importance de préserver la certitude et la confiance du public et la position avantageuse qu’occupe le décideur de première instance, s’appliquent également dans le contexte du contrôle judiciaire : voir *Housen*, par. 15-18; *Dr. Q*, par. 38; *Dunsmuir*, par. 53. [Non souligné dans l’original.]

[38] Dans l’arrêt *Doyle c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 237, la Cour d’appel fédérale a récemment décrété que notre Cour n’a pas à soupeser à nouveau la preuve [aux paragraphes 3–4] :

La Cour fédérale avait tout à fait raison d’agir ainsi. Selon ce régime législatif, le décideur administratif, en l’espèce le directeur, examine seul les éléments de preuve, tranche les questions d’admissibilité et d’importance à accorder à la preuve, détermine si des inférences doivent en être tirées, et rend une décision. Lorsqu’elle effectue le contrôle judiciaire de la décision du directeur en appliquant la norme de la décision raisonnable, la cour de révision, en l’espèce la Cour fédérale, peut intervenir uniquement si le directeur a commis des erreurs fondamentales dans son examen des faits, qui minent l’acceptabilité de la décision. Soupeser à nouveau les éléments de preuve ou les remettre en question ne fait pas partie de son rôle. S’en tenant à son rôle, la Cour fédérale n’a relevé aucune erreur fondamentale.

En appel, l’appelant nous invite essentiellement dans ses observations écrites et faites de vive voix à soupeser à nouveau les éléments de preuve et à les remettre en question. Nous déclinons cette invitation.

VI. AnalysisA. *Reasonableness*(1) PPA and PPR

[39] The respondent primarily relies on paragraphs 25(1)(a), (c) and (e) of the PPA and subsection 16(1) of the PPR as authorizing legislation for the 2021 National PW Survey. Subsection 25(1) of the PPA states:

Inspection

25 (1) For the purpose of detecting pests or for a purpose related to verifying compliance or preventing non-compliance with this Act, an inspector may

(a) subject to section 26 [which requires a warrant or consent to enter a dwelling place and is not applicable in this case, ed.], at any reasonable time, enter and inspect any place, or stop any conveyance, in which the inspector believes on reasonable grounds there is any thing in respect of which this Act or the regulations apply;

(b) open any receptacle, baggage, package, cage or other thing that the inspector believes on reasonable grounds contains any thing in respect of which this Act or the regulations apply;

(c) examine any thing in respect of which this Act or the regulations apply and take samples of it;

(d) require any person to produce for inspection or copying, in whole or in part, any record or other document that the inspector believes on reasonable grounds contains any information relevant to the administration of this Act or the regulations; and

(e) conduct any tests or analyses or take any measurements. [Emphasis added.]

[40] Subsection 16(1) of the PPR provides:

16 (1) An inspector may conduct an investigation or survey of a place or any thing in that place in order to detect pests or biological obstacles to the control of pests and to

VI. AnalyseA. *Le caractère raisonnable de la décision*1) La LPV et le RPV

[39] La défenderesse se fonde principalement sur les alinéas 25(1)a, c) et e) de la LPV ainsi que sur le paragraphe 16(1) du RPV qui, considère-t-elle, sont les dispositions qui ont autorisé la tenue de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Comme il est indiqué au paragraphe 25(1) de la LPV :

Pouvoirs de visite

25 (1) Afin de vérifier l'existence de parasites ou à toute fin liée à la vérification du respect ou à la prévention du non-respect de la présente loi, l'inspecteur peut :

a) sous réserve de l'article 26, procéder, à toute heure convenable, à la visite de tout lieu — et à cette fin, à l'immobilisation d'un véhicule — où se trouvent, à son avis, des choses visées par la présente loi ou les règlements;

b) ouvrir tout contenant — bagages, récipient, cage, emballage ou autre — qui, à son avis, contient de telles choses;

c) examiner celles-ci et procéder sur elles à des prélèvements;

d) exiger la communication, pour examen ou reproduction totale ou partielle, de tout document renfermant, à son avis, des renseignements utiles à l'application de la présente loi ou des règlements;

e) faire des tests et des analyses et prendre des mesures.

L'avis de l'inspecteur doit être fondé sur des motifs raisonnables. [Non souligné dans l'original.]

[40] Le texte du paragraphe 16(1) du RPV est le suivant :

16 (1) L'inspecteur peut mener une enquête ou une étude dans un lieu ou à l'égard de toute chose qui s'y trouve afin de détecter les parasites ou les obstacles biologiques

identify areas in which a pest or biological obstacle to the control of a pest is or could be found.

à la lutte antiparasitaire et de délimiter les périmètres où les parasites ou les obstacles biologiques sont ou peuvent être présents.

[41] The applicants submit CFIA did not comply with the PPA and is therefore conducting an unlawful search and seizure. The applicants submit the following interpretations should apply to subsection 25(1) of the PPA; my comments follow each:

[41] Les demandeurs sont d'avis que l'ACIA ne s'est pas conformée à la LPV et qu'elle mène donc une fouille, une perquisition et une saisie illégales. Ils estiment que les interprétations qui suivent devraient s'appliquer au paragraphe 25(1) de la LPV; chacune d'elles est suivie d'un commentaire de ma part :

[TRANSDUCTION]

- “Thing” has a narrow definition. Parliament could have specified “plant” (i.e. “plant or other thing”) but did not do so. This is indicative of a narrower category of “things” that may be inspected. Court comment: as will be seen, I reject this analysis and find the definition of “thing” reasonably extends to potatoes as plants, the soil in which they may grow, and potato wart in any of its forms through its life cycle—an agreed pest.
- An overbroad reading of “things” leads to an absurd result. The CFIA would have a complete and unfettered right of inspection as any “thing” could theoretically harbour a “pest”. Court comment: I need not decide the parameters of “thing” in this case. Suffice it to say that “thing” reasonably extends to potatoes as plants, the soil in which they may grow, and potato wart in any of its forms through its life cycle.
- An overall reading of the PPA and PPR indicates the instruments are not focused on plants, but on pests. The CFIA’s powers, rights, duties and responsibilities under the PPA are only triggered when there are reasonable grounds to believe a pest is present on the premises, not a plant. Court comment: I do not accept this argument as may be seen from the two previous comments.
- Le mot « choses » a une définition étroite. Le législateur aurait pu employer le mot « végétaux » (c.-à-d., « végétaux ou autre chose ») mais il ne l’a pas fait. Cela dénote qu’il existe une catégorie plus restreinte de « choses » qui peuvent être inspectées. Commentaire de la Cour : Comme nous le verrons, je rejette cette analyse et je conclus que la définition du mot « choses » s’étend raisonnablement aux pommes de terre en tant que végétaux, au sol dans lequel elles peuvent pousser, ainsi qu’à la gale verruqueuse sous toutes ses formes tout au long de son cycle de vie — un parasite admis de tous.
- Une interprétation trop large du mot « choses » mène à un résultat absurde. L’ACIA jouirait d’un droit d’inspection complet et absolu car n’importe quelle « choses » pourrait en théorie abriter un « parasite ». Commentaire de la Cour : il n’est pas nécessaire que je me prononce en l’espèce sur les paramètres du mot « choses ». Il suffit de dire que ce mot s’étend raisonnablement aux pommes de terre en tant que végétaux, au sol dans lequel elles peuvent pousser, ainsi qu’à la gale verruqueuse sous toutes ses formes tout au long de son cycle de vie.
- Il ressort d’une lecture générale de la LPV et du RPV que ces instruments ne sont pas axés sur les végétaux, mais sur les parasites. Les pouvoirs, les droits, les obligations et les responsabilités que la LPV confère à l’ACIA n’entrent en jeu que s’il y a des motifs raisonnables de croire qu’un parasite est présent sur les lieux, et non un végétal. Commentaire de la Cour : Comme l’indiquent les deux commentaires qui précèdent, je ne souscris pas à cet argument.

[42] The respondent disagrees, and submits subsection 25(1) grants broader powers to CFIA inspectors than the applicant allows. Section 3 of the PPA defines “thing” as “includes a plant and a pest”, meaning the definition is not exhaustive. In this case, the “things” to which the Act applies are a potato and the pest potato wart in any of its forms through its life cycle including spores. The PPA grants corollary power to enter into a place to ensure no pest exists in that place. Therefore, inspectors may rely on subsection 25(1) to enter into places for the sole purpose of delimiting a pest-free area. There is no legislative requirement to obtain consent, approval, or a warrant to enter any place that is not a dwelling place.

[43] In my respectful view, it was reasonably open to the CFIA to interpret subsection 25(1) in the manner it did, so long as the interpretation is consistent with the provision’s text, context and purpose, see *Vavilov*, at paragraph 120; *Safe Food Matters Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2022 FCA 19, [2021] 3 F.C.R. D-20 (*Safe Food Matters*), at paragraph 40; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3 (*Mason*), at paragraph 42 (*per* Stratas J.A., Rennie J.A. and Mactavish J.A. concurring), leave to appeal to S.C.C. granted, 39855 (March 3, 2022) [2022 CanLII 14385]¹.

[44] The Federal Court of Appeal says the following in *Mason* [at paragraphs 16–19]:

Hillier [*Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, [2019] 2 F.C.R. D-3] begins by reminding reviewing courts of three basic things they should appreciate when conducting reasonableness review. First, in many cases, administrators may have a range of interpretations of legislation open to them based on the text, context and purpose of the legislation. Second, in particular cases, administrators may have a better appreciation of that range than courts because of their specialization and expertise. And, third, the legislation—the law on the books that reviewing courts

¹ Editor’s Note: The Supreme Court rendered its decision in that matter on September 27, 2023. See: 2023 SCC 21.

[42] La défenderesse n’est pas d’accord, et soutient que le paragraphe 25(1) accorde des pouvoirs plus étendus aux inspecteurs de l’ACIA que ne le permet le demandeur. L’article 3 de la LPV définit le terme « choses » comme « Y sont assimilés les végétaux et les parasites », ce qui signifie que la définition n’est pas exhaustive. Dans le cas présent, les « choses » auxquelles la Loi s’applique sont la pomme de terre et le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores. La LPV accorde le pouvoir corollaire d’entrer dans un lieu pour s’assurer qu’aucun parasite n’y est présent. Par conséquent, les inspecteurs peuvent s’appuyer sur le paragraphe 25(1) pour entrer dans des lieux dans le seul but de délimiter une zone exempte du parasite. Il n’y a aucune obligation législative d’obtenir un consentement, une approbation ou un mandat pour entrer dans un lieu qui n’est pas un lieu d’habitation.

[43] À mon humble avis, il était raisonnablement loisible à l’ACIA d’interpréter le paragraphe 25(1) comme elle l’a fait, tant que son interprétation concordait avec le texte, le contexte et l’objet de la disposition : voir l’arrêt *Vavilov*, au paragraphe 120; l’arrêt *Safe Food Matters Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 19, [2021] 3 R.C.F. F-26 (*Safe Food Matters*), au paragraphe 40; l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3 (*Mason*), au paragraphe 42 (le juge Stratas, avec l’accord des juges Rennie et Mactavish), autorisation d’interjeter appel auprès de la C.S.C. accordée, 39855 (le 3 mars 2022) [2022 CanLII 14385]¹.

[44] Dans l’arrêt *Mason*, la Cour d’appel fédérale écrit [aux paragraphes 16–19] :

L’arrêt *Hillier* [*Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] 2 R.C.F. F-3] commence par rappeler aux cours de révision trois éléments fondamentaux dont elles doivent tenir compte dans les examens effectués selon la norme de la décision raisonnable. Premièrement, dans de nombreuses affaires, un éventail d’options d’interprétation peut s’offrir au décideur administratif, selon le texte, le contexte et l’objet de la loi. Deuxièmement, dans certaines affaires en particulier, le décideur administratif peut être plus en mesure que les cours d’apprécier cet

¹ Note de l’arrêviste: La Cour suprême a maintenant rendu sa décision dans cette affaire. Voir: 2023 CSC 21.

must follow—gives administrators the responsibility to interpret the legislation, not reviewing courts.

For these reasons, *Hillier* tells reviewing courts to conduct themselves in a way that gives administrators the space the legislator intends them to have, yet still hold them accountable. Reviewing courts can do this by conducting a preliminary analysis of the text, context and purpose of the legislation just to understand the lay of the land before they examine the administrators' reasons. But the lay of the land is as far as they should go. They should not make any definitive judgments and conclusions themselves. That would take them down the road of creating their own yardstick and measuring the administrator's interpretation to make sure it fits.

Instead, *Hillier* recommends (at paragraph 16) that a reviewing court should “focus on the administrator's interpretation, noting what the administrator invokes in support of it and what the parties raise for or against it”, trying to understand where the administrator was coming from and why it ruled the way it did: *Hillier*, at paragraph 16.

Under this approach, the reviewing court does not act in an “external” way, i.e., “arrive at a definitive conclusion about the best way to read the statutory provision under review before considering how the [administrator's] interpretation matched up with [the] preferred reading”. Rather, as Professor Daly has observed, the reviewing court acts in an “internal” way, i.e., “a relatively cursory examination of the provision at issue, with a view to analyzing the robustness of the [administrator's] interpretation”. See Paul Daly, “Waiting for Godot: Canadian Administrative Law in 2019” [2019 CanLIIDocs 4436] (online: <https://canlii.ca/t/t23p>, at page 11).

[45] Perfection is not the standard and the interpretation of administrative actors such as the CFIA may not look like those of a lawyer or judge, see *Mason*, at paragraph 39; *Safe Food Matters*, at paragraph 40. However, the decision maker must grapple with the issue of the legislation before it and explain why its decision is within legislative constraints, see *Safe Food Matters*, at paragraphs 40–41. In my respectful view, these requirements have been met by the CFIA.

éventail d'options, en raison de sa spécialisation et de son expertise. Enfin, troisièmement, la loi, c'est-à-dire le texte législatif que les cours de révision sont tenues d'appliquer, confère non pas aux cours de révision, mais aux décideurs administratifs la responsabilité d'interpréter la loi.

Pour ces motifs, l'arrêt *Hillier* dit aux cours de révision de laisser aux décideurs administratifs la latitude voulue par le législateur, mais les oblige néanmoins à se justifier. Pour y arriver, les cours de révision peuvent procéder à une analyse préliminaire du texte, du contexte et de l'objet de la loi, simplement pour comprendre l'état de la situation, avant d'examiner les motifs du décideur administratif. Elles doivent toutefois se limiter à cette analyse. Elles ne doivent pas elles-mêmes rendre des décisions ou des conclusions définitives. Si c'était le cas, elles établiraient alors leur propre critère pour jauger l'interprétation du décideur administratif et s'assurer que cette interprétation est la bonne.

L'arrêt *Hillier* invite plutôt la cour de révision à « examiner l'interprétation du décideur administratif, à la lumière de ce que ce dernier invoque pour l'étayer et de ce que les parties soulèvent pour ou contre », en tentant de comprendre la démarche du décideur et les motifs qui l'ont amené à rendre la décision qu'il a rendue : *Hillier*, au paragraphe 16.

Selon cette approche, la cour de révision n'agit pas de manière [TRADUCTION] « externe », c'est-à-dire [TRADUCTION] « arriver à une conclusion définitive quant à la meilleure façon d'interpréter la disposition législative en cause avant d'examiner si l'interprétation faite par le décideur correspond à [l']interprétation privilégiée ». Comme l'a noté le professeur Daly, la cour de révision agit plutôt d'une manière [TRADUCTION] « interne », c'est-à-dire qu'elle procède à [TRADUCTION] « un examen relativement sommaire de la disposition en litige, dans le but d'analyser la rigueur de l'interprétation qu'en a faite le décideur ». Voir Paul Daly, « Waiting for Godot : Canadian Administrative Law in 2019 » [2019 CanLIIDocs 4436] (en ligne à l'adresse : <https://canlii.ca/t/t23p>, à la page 11).

[45] La perfection n'est pas la norme et l'interprétation que font des organismes administratifs tels que l'ACIA peut ne pas ressembler à celle d'un avocat ou d'un juge : voir l'arrêt *Mason*, au paragraphe 39; l'arrêt *Safe Food Matters*, au paragraphe 40. Le décideur doit toutefois s'attaquer à la question du texte législatif qui lui est soumis et expliquer pourquoi sa décision respecte les contraintes imposées par la loi : voir l'arrêt *Safe Food Matters*, aux paragraphes 40–41. Soit dit en toute déférence, l'ACIA a répondu à ces exigences.

[46] The thrust of the applicant's submissions are that this Court on judicial review should arrive at a different interpretation of the relevant statutory and regulatory provisions from that of the CFIA. But on judicial review this Court is not to proceed with its own statutory interpretation of the PPA and or PPR, see *Safe Food Matters*, at paragraph 39. What the Court must do instead is to discern the decision maker's interpretation from the record and determine whether this interpretation was reasonable. If the decision maker failed to respect the legislation, it may result in reversal, see *Safe Food Matters*, at paragraph 44; *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374, at paragraphs 33 and 35.

[47] In this case, the CFIA unambiguously stated it was conducting the 2021 National PW Survey to "confirm whether areas of Canada where PW has not been detected remain free from this quarantine pest." The September 28, 2021 Notice stated the Survey will include taking soil samples from fields used for seed potato production. In my respectful view, the "thing" contemplated by paragraphs 25(1)(a) and (c) and reasonably applied by CFIA may be a seed potato or potato or soil in a seed potato or potato field in addition to the potato wart pest in any of its forms through its life cycle including spores.

[48] In this connection, and contrary to the applicants' submission, I note "thing" is broadly defined by section 3 of the PPA: "**thing** includes a plant and a pest" [emphasis in original]. The word "including" is a term of extension which enlarges the meaning of "thing", see *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, at page 1041. In summary, "thing" reasonably extends to seed potatoes as plants, the soil in which they may grow, and potato wart in any of its forms through its life cycle.

[46] L'idée maîtresse des observations du demandeur est que notre Cour, au stade du contrôle judiciaire, devrait arriver à une interprétation des dispositions réglementaires et législatives applicables qui est différente de celle de l'ACIA. Mais, à ce stade, notre Cour ne peut pas procéder à sa propre interprétation législative ou réglementaire de la LPV ou du RPV : voir l'arrêt *Safe Food Matters*, au paragraphe 39. Il lui faut plutôt déterminer l'interprétation du décideur à partir du dossier et décider si cette interprétation est raisonnable. Si le décideur n'a pas respecté la loi, cela peut entraîner l'annulation de la décision : voir l'arrêt *Safe Food Matters*, au paragraphe 44; l'arrêt *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374, aux paragraphes 33 et 35.

[47] Dans la présente affaire, l'ACIA a déclaré sans ambiguïté qu'elle menait l'Enquête nationale sur la GV de 2021 pour « confirmer si les régions du Canada où la GV n'a pas été détectée restent exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine ». L'Avis du 28 septembre 2021 indique que l'Enquête comprendra le prélèvement d'échantillons de sol dans les champs utilisés pour la production de pommes de terre de semence. En toute déférence, les « choses » dont il est question aux alinéas 25(1)a) et c) et qui sont raisonnablement appliquées par l'ACIA peuvent être une pomme de terre de semence ou une pomme de terre ou de la terre dans une pomme de terre de semence ou un champ de pommes de terre en plus du parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores.

[48] À cet égard, et contrairement à la thèse des demandeurs, je signale que le mot « choses » est défini de manière large à l'article 3 de la LPV : « **choses** Y sont assimilés les végétaux et les parasites » [caractère gras et italiques dans l'original]. Le mot « assimilés » est un terme d'extension qui élargit le sens du mot « choses » : voir l'arrêt *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029, à la page 1041. En résumé, le mot « choses » s'étend raisonnablement aux pommes de terre de semence en tant que végétaux, au sol dans lequel elles poussent, ainsi qu'à la gale verruqueuse sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique.

[49] With respect, a broad reading of “thing” does not reasonably yield an absurd result. Reading the provision and the entirety of the PPA, an inspector does not have a “complete and unfettered right of inspection” simply from the existence of a plant or pest. An inspector is not authorized to conduct a survey or inspection on a whim. An inspector is only authorized to enter if they believe on reasonable grounds there is any thing in respect of which the PPA or PPR apply. Both reasonable grounds and applicability to the statute are necessary to trigger the authority. In addition, section 26 limits an inspector’s ability to enter a dwelling place. Whether the CFIA had reasonable grounds to conduct the Survey is discussed in the next section.

[50] In my respectful view, it was reasonable for the CFIA to rely on subsection 25(1) to conduct the 2021 National PW Survey to determine if an area remains pest-free. This is reasonably in line with the purpose of PPA, under section 2:

Purpose of the Act

2 The purpose of this Act is to protect plant life and the agricultural and forestry sectors of the Canadian economy by preventing the importation, exportation and spread of pests and by controlling or eradicating pests in Canada.

[51] This statutory purpose does not restrict the focus of the Act to only pests, as submitted by the applicants. Ultimately, the Act mandates the protection of plant life such as seed potatoes in this case, including by preventing, controlling and eradicating pests such as the potato wart in all its forms from spore to potatoes.

[52] In my respectful view, the legislative purposes of protection of plant life including seed potatoes and the prevention, control and eradication of potato wart may reasonably be seen as having a rational connection to the inspection, investigation and inquiry inherent in conducting the 2021 National PW Survey, noting the Survey is designed to confirm whether particular seed potato

[49] Ceci étant dit avec égards, une interprétation large du mot « choses » ne mène pas raisonnablement à un résultat absurde. Si l’on interprète la disposition et le texte intégral de la LPV, un inspecteur ne jouit pas d’un [TRANSDUCTION] « droit d’inspection complet et absolu » juste à cause de l’existence d’un végétal ou d’un parasite. Un inspecteur n’est pas autorisé à procéder à une étude ou à une inspection par simple caprice. Il n’est autorisé à entrer dans un lieu que s’il y a des motifs raisonnables de croire qu’il existe une chose à l’égard de laquelle la LPV ou le RPV s’applique. Pour déclencher le pouvoir en question, il faut à la fois qu’il y ait des motifs raisonnables et que la loi s’applique. De plus, l’article 26 restreint la capacité qu’a un inspecteur d’entrer dans un local d’habitation. Il est question à la section suivante du fait de savoir si l’ACIA avait des motifs raisonnables pour mener l’Enquête.

[50] À mon humble avis, il était raisonnable de la part de l’ACIA de se fonder sur le paragraphe 25(1) pour mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021 afin de déterminer si une région demeurerait exempte de la gale verruqueuse. Cela cadre raisonnablement avec l’objet de la LPV, qui est énoncé à l’article 2 :

Objet

2 La présente loi vise à assurer la protection de la vie végétale et des secteurs agricole et forestier de l’économie canadienne en empêchant l’importation, l’exportation et la propagation de parasites au Canada et en y assurant la défense contre ceux-ci ou leur élimination.

[51] Cet objectif législatif ne limite pas l’objet de la Loi aux seuls parasites, comme le soutiennent les demandeurs. En fin de compte, la Loi prévoit la protection de la vie de végétaux, comme les pommes de terre de semence en l’espèce, notamment par la prévention, le contrôle et l’éradication de parasites tels que la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes, depuis la spore jusqu’à la pomme de terre.

[52] À mon humble avis, on peut raisonnablement considérer que les objectifs législatifs que sont la protection de la vie végétale, laquelle englobe les pommes de terre de semence, et les mesures de prévention, de lutte et d’élimination qui visent la gale verruqueuse de la pomme de terre ont un lien rationnel avec les mesures d’inspection, d’enquête et de recherche qui étaient inhérentes à

and potato growing areas are free of potato wart or not. Indeed, the CFIA inspector elaborated a similar statement in his letter to Mr. Allan.

[53] I should add that surveillance is stated to be a core activity and essential in plant protection according to the International Standards for Phytosanitary Measures issued by the Food and Agriculture Organization of the United Nations under the *International Convention for the Protection of Plants and Plant Products* [December 6, 1951, [1953] Can. T.S. No. 16].

[54] In light of this assessment, I have concluded the CFIA acted reasonably in its reliance on subsection 25(1) for its legal authority to conduct the 2021 National PW Survey. CFIA's interpretation of the legislation including subsection 16(1) of the PPR is reasonable and consistent with the PPA's and the PPR's text, context and purpose.

(2) Reasonable Grounds

[55] The applicants submit that no reasonable grounds exist to believe a pest, in this case potato wart, could be present in Richard Allan's farm or other farms in New Brunswick. The applicants submit the CFIA is engaging in bald speculation in conducting the Survey.

[56] The respondent submits the CFIA has met the test for reasonable grounds as stated in *Miel Labonté Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 195, [2006] 4 F.C.R. D-37 (*Miel*), approving *Friends of Point Pleasant Park v. Canada (Attorney General)*, (2000), 36 C.E.L.R. (N.S.) 253, 198 F.T.R. 20 (F.C.T.D.), (*Friends of Point Pleasant Park*), and as discussed later, conforms with the Supreme Court of Canada's decision on search and seizure in the administrative context set out in *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Sélection Milton*, [1994] 2 S.C.R. 406 (*Comité paritaire*).

l'exécution de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, et je signale que l'Enquête est conçue pour confirmer si des régions particulières où l'on cultive la pomme de terre et la pomme de terre de semence sont exemptes ou non de la gale verruqueuse. En fait, l'inspecteur de l'ACIA a fait état d'un énoncé semblable dans la lettre qu'il a envoyée à M. Allan.

[53] J'ajouterais que la surveillance est considérée comme une activité fondamentale et essentielle en matière de protection des végétaux selon les Normes internationales pour les mesures phytosanitaires qu'a produites l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans le cadre de la *Convention internationale pour la protection des végétaux* [6 décembre 1951, [1953] R.T. Can. n° 16].

[54] Compte tenu de cette évaluation, j'ai conclu que l'ACIA a agi de manière raisonnable en se fondant sur le paragraphe 25(1) pour justifier son pouvoir légal de mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021. L'ACIA a interprété les dispositions, y compris le paragraphe 16(1) du RPV, de manière raisonnable et conforme au texte, au contexte et à l'objet de la LPV et du RPV.

2) Les motifs raisonnables

[55] Les demandeurs soutiennent qu'il n'y avait aucun motif raisonnable de croire qu'un parasite, en l'occurrence la gale verruqueuse de la pomme de terre, pouvait être présent dans l'exploitation agricole de Richard Allan ou dans d'autres exploitations agricoles au Nouveau-Brunswick. Ils ajoutent que l'ACIA, en menant l'Enquête nationale, se livre à de vagues conjectures.

[56] La défenderesse estime avoir satisfait au critère relatif aux motifs raisonnables qui est énoncé dans la décision *Miel Labonté Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 195, [2006] 4 R.C.F. F-47 (*Miel*), où la Cour souscrit à la décision *Friends of Point Pleasant Park c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n° 2012 (QL) (1re inst.) (*Friends of Point Pleasant Park*), et que, comme il en sera question plus loin, elle se conforme à la décision de la Cour suprême du Canada sur les fouilles, les perquisitions et les saisies menées dans le contexte administratif qui est énoncée dans l'arrêt *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash; Comité paritaire de l'industrie*

de la chemise c. Sélection Milton, [1994] 2 R.C.S. 406 (Comité paritaire).

[57] In *Miel*, at paragraph 44, Justice Noël of this Court accepted the test for “reasonable grounds” considered in *Friends of Point Pleasant Park*: “‘Reasonable grounds’ means that ‘some evidence ... must exist to support the decision’”. Justice Noël then applied the test to CFIA’s authority to make decisions, albeit under a different legislation than the PPA. This test is also applicable in the case at bar.

[58] Assessing the record as a whole, ample evidence exists to support the CFIA’s decision to conduct the 2021 National PW Survey. The supporting evidence highlights the difficulty of pinpointing a source for the spread of potato wart in P.E.I. and the need to confirm the pest is actually contained in regulated areas. In addition, the evidence emphasizes the general shift towards soil sampling as the standard surveillance technique for potato wart, and Canada’s need to adapt accordingly.

[59] Specifically, CFIA’s *National Potato Wart Survey 2021-2022 Risk Management Document* outlined the context driving the CFIA’s reasonable need to conduct the Survey in non-regulated areas. The documents explained how in the absence of phytosanitary controls, the spread of potato wart from affected areas was likely through the movement of seed potatoes and soil associated with seed potatoes. Considering the rate of detection of potato wart in P.E.I. in the last 20 years, the source for a number of the detections has not yet been identified. However, this document indicated two scenarios are most likely: a low-level, undetected infestation in P.E.I. or infestation spreading from known infestations through unknown pathways. Human-mediated spread is unlikely. The document also outlined the CFIA has other evidence potato wart is contained to regulated areas, but a national survey would strengthen this position.

[57] Dans la décision *Miel*, au paragraphe 44, le juge Noël, de notre Cour, souscrit au critère relatif aux « motifs raisonnables » qui a été analysé dans la décision *Friends of Point Pleasant Park* : l’expression « motifs raisonnables signifie [...] qu’une certaine preuve [...] doit exister à l’appui de [la] décision ». Le juge Noël a ensuite appliqué le critère au pouvoir de l’ACIA de rendre des décisions, en vertu toutefois d’une loi différente de la LPV. Ce critère s’applique lui aussi en l’espèce.

[58] Lorsqu’on évalue l’ensemble du dossier, il existe de nombreuses preuves à l’appui de la décision de l’ACIA de mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021. Les preuves à l’appui soulignent la difficulté de déterminer la source de propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. et la nécessité de confirmer que le parasite est effectivement contenu dans les régions réglementées. En outre, les preuves soulignent le changement général vers l’échantillonnage de sol comme technique normalisée de surveillance de la gale verruqueuse de la pomme de terre, et la nécessité pour le Canada de s’adapter en conséquence.

[59] Plus précisément, dans le *Document de gestion du risque de l’Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre 2021-2022*, l’ACIA décrit le contexte qui motive son besoin raisonnable de mener l’Enquête dans les régions non réglementées. Les documents expliquent comment, en l’absence de contrôles phytosanitaires, la propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre à partir des zones touchées est probable par le déplacement de pommes de terre de semence et de la terre qui y est associée. Compte tenu du taux de détection de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. au cours des 20 dernières années, la source d’un certain nombre des cas détectés n’a pas encore été déterminée. Cependant, ce document indique les deux scénarios les plus probables : une infestation de faible niveau et non détectée à l’Î.-P.-É. ou une infestation se propageant à partir d’infestations connues par des voies inconnues. La propagation humaine est peu probable. Le document souligne également que l’ACIA dispose d’autres preuves que la gale verruqueuse de la pomme de terre est contenue

[60] The underlying concern to ensure potato wart has not spread from P.E.I. is also evident in the CFIA's selection criteria for the survey. New Brunswick growers including Richard Allan who met the following criteria were prioritized for soil sampling in CFIA's *Potato Wart 2021-2022 Survey Protocol* and the *National PW Survey 2021-Selection criteria for collection of samples in the NB Region*:

- Seed potato fields on farms that have a history of sourcing seed potatoes from PEI, including farms who have fields under investigation for PW; and/or
- Seed potato fields where susceptible varieties or varieties where the susceptibility to PW is unknown have been grown this year.

[61] In addition, Appendix A to the *Interim Guidance – National Potato Wart Survey Implementation* outlines CFIA's rationale for the National PW Survey. The recent detections of PW in 2014 and 2020 in P.E.I. caused CFIA to question the rigour of its surveillance program. CFIA determined there has been a shift to soil sampling as the standard technique for detecting potato wart; Canada's main seed potato market, the United States, has criticized Canada's delay in adapting to soil sampling; this has disrupted trade and Canada's international trade obligations; and having additional dates will mitigate some of the risk of future trade disruptions.

[62] I should note these determinations by CFIA were not in dispute.

dans les zones réglementées, mais une enquête nationale renforcerait cette position.

[60] La préoccupation sous-jacente de s'assurer que la gale verriqueuse de la pomme de terre ne s'est pas propagée à partir de l'Î.-P.-É. est également évidente dans les critères de sélection de l'ACIA pour l'enquête. En application du *Protocole de l'Enquête sur la gale verriqueuse de la pomme de terre de 2021-2022* de l'ACIA et des *Critères de sélection pour le prélèvement d'échantillons dans la région du N.-B. dans le cadre de l'Enquête nationale sur la GV de 2021*, les producteurs du Nouveau-Brunswick, dont Richard Allan, qui satisfont aux critères suivants ont été sélectionnés en priorité pour les échantillonnages de sol :

- les champs de pommes de terre de semence des exploitations qui ont des antécédents d'approvisionnement en pommes de terre de semence de l'Î.-P.-É., y compris les exploitations dont les champs font l'objet d'une enquête sur la GV, et/ou
- les champs de pommes de terre de semence dans lesquels des variétés sensibles ou des variétés dont la sensibilité à la GV est inconnue ont été cultivées cette année.

[61] De plus, l'annexe A du document *Orientation provisoire – Mise en œuvre de l'Enquête nationale sur la gale verriqueuse de la pomme de terre* décrit la raison pour laquelle l'ACIA mène l'Enquête nationale sur la GV. Les récentes découvertes de GV en 2014 et en 2020 à l'Î.-P.-É. ont amené l'ACIA à douter de la rigueur de son programme de surveillance. L'ACIA a conclu qu'il y a eu un changement vers l'échantillonnage de sol en tant que technique normalisée de détection de la gale verriqueuse de la pomme de terre. Les États-Unis, qui constituent, pour le Canada, le principal débouché de la pomme de terre de semence, ont critiqué le retard avec lequel le Canada s'est adapté à la technique de l'échantillonnage de sol; ce fait a perturbé les activités commerciales et les obligations du Canada en matière de commerce international; et le fait de disposer de dates supplémentaires atténuera une partie du risque de perturbations futures sur le plan commercial.

[62] Je signale que ces conclusions de l'ACIA sont incontestées.

[63] The respondent also submits, and I agree, that CFIA's relative expertise is a further relevant consideration in conducting reasonableness review, see *Vavilov*, at paragraphs 31 and 93. CFIA has demonstrated on the record that its decision to conduct the National PW Survey was made by bringing its institutional expertise and experience to bear.

[64] Overall in my view the CFIA had reasonable grounds including a rational connection between the purposes of the legislation and the objectives of the 2021 National PW Survey, to embark on the Survey.

B. Section 8 of the Charter

[65] The applicants submit CFIA's broad powers of inspection under the PPA infringe their rights under section 8 of the Charter. They note they had not agreed to a diminished privacy interest in their premises simply due to the regulation of potato farming. They submit PPA authorizes overbroad powers without judicial oversight and ostensibly without a reasonable basis to suspect the required soil samples have the potato wart pest. And they allege that seizure of farm soil is highly intrusive even if it is a non-bodily sample.

[66] The respondent submits section 8 of the Charter is a personal right which protects people, not places. CFIA submits there is a "rational connection" between the purpose and objectives of the PPA and the CFIA's Survey, there are limits on the inspector through subsection 26(1), and there is an assumption seed potato producers agreed to accept the rules of their regulated activity.

[67] With respect, I agree with CFIA. I acknowledge the Supreme Court of Canada has determined regulatory powers of inspection constitute a search within the meaning of section 8 of the Charter, see *Comité paritaire*, at pages 417 and 441.

[63] La défenderesse soutient également — et je suis d'accord avec elle — que son expertise relative est un autre facteur pertinent en faveur d'un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable : voir l'arrêt *Vavilov*, aux paragraphes 31 et 93. L'ACIA a établi dans le dossier que sa décision de mener l'Enquête nationale sur la GV a été prise en prenant appui sur son expérience et son expertise en tant qu'institution.

[64] Dans l'ensemble selon moi, l'ACIA avait des motifs raisonnables, dont un lien rationnel entre les objets de la loi et les objectifs de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, pour entreprendre l'Enquête nationale.

B. L'article 8 de la Charte

[65] Les demandeurs sont d'avis que les vastes pouvoirs d'inspection que la LPV confère à l'ACIA portent atteinte aux droits que leur garantit l'article 8 de la Charte. Ils signalent qu'ils n'ont pas convenu d'un droit restreint au respect de leur vie privée dans leur exploitation juste à cause de la réglementation de la culture de la pomme de terre. Ils font valoir que la LPV autorise à appliquer des pouvoirs d'une portée excessive sans supervision judiciaire et, à l'évidence, sans motif raisonnable pour soupçonner que les échantillons de sol requis renferment le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre. Et ils allèguent que la saisie d'échantillons de sol agricole est de nature hautement intrusive même s'il ne s'agit pas d'échantillons non corporels.

[66] La défenderesse soutient que l'article 8 de la Charte est un droit personnel qui protège les personnes et non les lieux. Elle ajoute qu'il existe un « lien rationnel » entre l'objet et les objectifs de la LPV et l'Enquête, que l'on impose des limites aux inspecteurs par l'entremise du paragraphe 26(1) et qu'il est présumé que les producteurs de pommes de terre de semence ont convenu de se soumettre aux règles qui régissent leur activité réglementée.

[67] Ceci étant dit avec égards, je suis d'accord avec l'ACIA. Je reconnais que la Cour suprême du Canada a statué que des pouvoirs réglementaires d'inspection constituent une fouille ou une perquisition au sens de l'article 8 de la Charte : voir l'arrêt *Comité paritaire*, aux pages 417 et 441.

[68] However, it is also the case that the Supreme Court of Canada has explicitly held the section 8 guarantees set out in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145 are “impossible” to apply in the regulatory context. Regulatory context is the context of the search authorized by the Survey in the case at bar. In a regulatory context, the underlying purpose of inspection is to ensure that a regulatory statute is being complied with, see *Comité Paritaire*, at page 421.

[69] Moreover, in the regulatory context as here, regulatory inspections may be assessed on a spectrum of reasonableness, assessing factors such as the context of the inspections, the extent of the expectation of privacy, the intrusiveness of the inspections, and whether there are restrictions imposed on the inspections, see *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 (CanLII) (*Mandziak*), at paragraph 107.

[70] Similar case law, including cases cited and analyzed by both parties, *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475 (*Motz*) and *Bertram S. Miller Ltd. v. R.*, [1986] 3 F.C. 291, 31 D.L.R. (4th) 210 (C.A.) (*Bertram*), have set out indicia of a reasonable and proportional power of inspection.

[71] In *Motz*, with which I am in substantial agreement, a number of relevant authorities are gathered up and discussed. In addition, *Motz* sets out some necessary indicia including the presence of a “rational connection” between the purpose and objectives of the act and the inspection, restrictions on the inspection power, and the claimant’s decision to engage in a regulated activity [at paragraphs 12–18]:

In his decision in the *Comité Paritaire* case Mr. Justice LaForest said this at p. 421:

It is thus impossible, without further qualification, to apply the strict guarantees set out in *Hunter v. Southam Inc.*, supra, which were developed in a

[68] Cependant, il est vrai aussi que la Cour suprême du Canada a explicitement décrété que les garanties de l’article 8 qui sont énoncées dans l’arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145 sont « impossibles » à appliquer dans le contexte réglementaire, qui est celui dans lequel s’inscrit la perquisition autorisée par l’Enquête en l’espèce. Dans un contexte réglementaire, une inspection a pour objet sous-jacent de vérifier si l’on respecte une loi réglementaire : voir l’arrêt *Comité paritaire*, à la page 421.

[69] Par ailleurs, dans le contexte réglementaire, comme c’est le cas en l’espèce, les inspections réglementaires peuvent être évaluées selon une échelle de raisonabilité, en évaluant des facteurs tels que le contexte des inspections, l’étendue de l’atteinte en matière de protection de la vie privée, le caractère intrusif des inspections et le fait de savoir si l’on impose des restrictions aux inspections : voir la décision *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 (CanLII) (*Mandziak*), au paragraphe 107.

[70] Des décisions jurisprudentielles semblables, dont des affaires que les deux parties ont citées et analysées, la décision *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475 (*Motz*) et l’arrêt *Bertram S. Miller Ltd. c. R.*, [1986] 3 C.F. 291 (C.A.) (*Bertram*), énoncent les caractéristiques d’un pouvoir d’inspection raisonnable et proportionnel.

[71] Dans l’affaire *Motz*, avec laquelle je suis essentiellement d’accord, un certain nombre de décisions pertinentes sont regroupées et analysées. De plus, cette décision fait état de quelques caractéristiques nécessaires, dont la présence d’un « lien rationnel » entre l’objet et les objectifs de la loi et l’inspection, les restrictions imposées au pouvoir d’inspection, de même que la décision du demandeur de se livrer à une activité réglementée [aux paragraphes 12–18] :

[TRADUCTION]

Dans la décision qu’il a rendue dans l’arrêt *Comité paritaire*, le juge LaForest a écrit ceci, à la p. 421 :

On ne saurait donc appliquer, sans autre qualification, les garanties strictes énoncées dans l’arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, précité, qui ont été élaborées dans un

very different context. The underlying purpose of inspection is to ensure that a regulatory statute is being complied with [emphasis added by Brown J.]. It is often accompanied by an information aspect designed to promote the interests of those on whose behalf the statute was enacted. The exercise of powers of inspection does not carry with it the stigmas normally associated with criminal investigations and their consequences are less draconian. While regulatory statutes incidentally provide for offences, they are enacted primarily to encourage compliance. It may be that in the course of inspections those responsible for enforcing a statute will uncover facts that point to a violation, but this possibility does not alter the underlying purpose behind the exercise of the powers of inspection. The same is true when the enforcement is prompted by a complaint. Such a situation is obviously at variance with the routine nature of an inspection. However, a complaint system is often provided for by the legislature itself as it is a practical means not only of checking whether contraventions of the legislation have occurred but also of deterring them.

Madam Justice L'Heureux-Dubé, who was of a like opinion, put it this way at p. 444:

The rules in *Hunter v. Southam Inc.*, *supra*, requiring a system of prior authorization based on the existence of reasonable and probable grounds, simply do not apply to administrative inspections [emphasis added by Brown J.], like those at issue here, in the case of a regulated industrial sector. The ACAD is regulatory legislation providing for administrative inspections in a regulated industrial sector [emphasis added by L'Heureux-Dubé J.], subject to a decree....

She later went on, commencing at p. 452, to state that there is no requirement for a warrant to conduct a regulatory investigation:

For the inspectors to have to obtain a warrant, as in a criminal matter, would require them to have reasonable and probable grounds to believe that an offence against the ACAD had been committed. The very reason the inspectors have been granted powers of inspection is to determine whether an offence has been committed. According to the rules laid down in *Hunter v. Southam Inc.*, a warrant could never be issued in such

contexte fort différent. L'inspection a pour objectif fondamental la vérification du respect d'une loi réglementaire [souligné par le juge Brown]; elle s'accompagne souvent d'une dimension informative destinée à promouvoir les intérêts des personnes en faveur desquelles la loi a été édictée. L'exercice des pouvoirs d'inspection n'entraîne pas les stigmates qui sont normalement associés aux enquêtes de nature criminelle et leurs conséquences sont moins draconiennes. Si les lois réglementaires sont accessoirement assorties d'infractions, elles sont principalement édictées dans le but d'en inciter le respect. Il se peut que dans le cadre de leur inspection, les personnes chargées de l'application d'une loi découvrent des indices qui en laissent soupçonner la violation. Mais cette éventualité n'altère pas l'intention fondamentale qui anime l'exercice des pouvoirs d'inspection. Il en est ainsi lorsque leur mise en œuvre est motivée par une plainte. Une telle hypothèse détonne certes avec l'aspect routinier qui caractérise l'inspection. Toutefois, un système de plaintes est souvent envisagé par le législateur lui-même, car il constitue un moyen pragmatique non seulement de vérifier les manquements à la loi, mais également d'en dissuader la survenance.

La juge L'Heureux-Dubé, qui était du même avis, a décrété ceci à la p. 444 :

Les critères de l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, précité, exigeant un système d'autorisations préalables basées sur l'existence de motifs raisonnables et probables, ne s'appliquent tout simplement pas dans le cadre d'inspections administratives [souligné par le juge Brown], comme celles ici visées, lorsqu'il s'agit d'un secteur réglementé de l'industrie. En effet, la LDCC est une loi à caractère réglementaire prévoyant des inspections administratives dans un secteur réglementé de l'industrie [souligné par la juge L'Heureux-Dubé], sujet à un décret.

[...]

Elle a ajouté, à partir de la p. 452, qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir un mandat pour procéder à une enquête réglementaire :

L'obtention par les inspecteurs d'un mandat comme s'il s'agissait d'une matière criminelle exigerait qu'ils aient des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction à l'encontre de la LDCC a été commise. Or, c'est précisément pour vérifier si une infraction se commet que les inspecteurs possèdent les pouvoirs d'inspection. En suivant les principes établis par l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, un mandat ne

circumstances. It can thus be seen that, in pragmatic terms, the rule in *Hunter v. Southam Inc.* must necessarily be inapplicable to administrative inspections in a regulated industrial sector, like those at issue in the present appeal. Those rules simply constitute here “too high a threshold” (Thomson Newspapers, supra, at p. 595 (per L’Heureux-Dubé J.))

...

... Additionally, the rules in *Hunter v. Southam Inc.* cannot be applied to administrative inspections in a regulatory industry. Accordingly, there was no need for the inspectors to obtain a warrant prior to entry into the respondent’s premises.

Against that background one must look at the section itself to determine whether the powers of investigation are reasonable having regard to the proprietor’s reasonable expectation of privacy. See the *Comité Paritaire* case at p. 441 where Madam Justice L’Heureux-Dubé J. says this:

In accordance with the terms of s. 8 of the *Charter*, the second stage of this analysis is to determine whether the powers of search and seizure conferred on the inspectors by the ACAD are unreasonable having regard to an employer’s reasonable expectation of privacy. I would note, at the outset, that while employers may claim to have certain expectations of privacy against regulatory control, such as the control whose constitutionality is at issue here, these expectations are limited.

On behalf of the plaintiff it was argued that s. 29(2) was too broad and because of that it was unreasonable. Accordingly, it was unconstitutional as contravening s. 8 of the *Charter* and any inspection carried out pursuant to s. 29(2) was unlawful. Reliance was placed largely upon the decision in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, 1984 CanLII 33 (SCC), [1984] 2 S.C.R. 145 where ss. 10(1) and 10(3) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C., 1970, C. c-23 were declared unconstitutional. In my opinion, the two subsections are distinguishable from the one before me. The power conferred was very sweeping in its scope and related to many things. It was very intrusive and was not in any way restricted as to what premises could be entered.

pourrait jamais être émis dans ces circonstances. On constate donc que, sur le plan de la réalité pragmatique, les critères de l’arrêt *Hunter c. Southam Inc.* doivent nécessairement être inapplicables dans le contexte des inspections administratives dans un secteur réglementé de l’industrie, comme celles faisant l’objet du présent pourvoi. Ils constituent tout simplement ici une « norme trop élevée » (*Thomson Newspapers*, précité, à la p. 595 (la juge L’Heureux-Dubé)).

[...]

[...] Par ailleurs, les critères de *Hunter c. Southam Inc.* ne sauraient s’appliquer lors d’inspections administratives dans une industrie réglementée. En conséquence, il n’y avait donc pas nécessité pour les inspecteurs d’obtenir un mandat préalable à l’accès aux lieux de l’intimée.

Cela étant, il est nécessaire d’examiner la disposition elle-même pour déterminer si les pouvoirs d’enquête sont raisonnables, compte tenu des attentes raisonnables de l’exploitant en matière de protection de la vie privée. Voir l’affaire *Comité paritaire*, à la p. 441, où la juge L’Heureux-Dubé écrit :

Conformément au texte de l’art. 8 de la *Charte*, la seconde étape de cette analyse consiste à établir si les pouvoirs de saisie et de perquisition conférés aux inspecteurs par la LDCC sont abusifs au regard des attentes raisonnables dont jouissent les employeurs en matière de vie privée. Je note, tout d’abord, que bien que les employeurs puissent se réclamer de certaines attentes en matière de vie privée à l’encontre d’un contrôle réglementaire tel celui dont la constitutionnalité est soulevée en l’espèce, ces attentes sont réduites.

Il a été allégué pour le compte de la demanderesse que le paragraphe 29(2) était d’une trop grande portée et qu’il était, de ce fait, déraisonnable. Il était donc inconstitutionnel car il contrevenait à l’article 8 de la *Charte*, et toute inspection menée en application du paragraphe 29(2) était illégale. La demanderesse s’est appuyée en grande partie sur l’arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*, 1984 CanLII 33 (CSC), [1984] 2 R.C.S. 145, où les paragraphes 10(1) et 10(3) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23 ont été déclarés inconstitutionnels. À mon avis, ces deux dispositions sont à distinguer de celle qui m’est soumise. Le pouvoir conféré était d’une portée très large et se rapportait à de nombreuses choses. Il était fort intrusif et n’était restreint d’aucune manière quant aux lieux auxquels il était possible d’avoir accès.

It is otherwise in respect to s. 29(2) of *The Agri-Food Act*. There is a rational connection between the purpose and objectives of the Act on the one hand and the inspection, investigation or inquiry on the other hand [emphasis added by Brown J.]. The appointed person cannot act on a whim, but must be engaged in administering and enforcing the legislation.

That person cannot enter a private dwelling without a warrant. While the section speaks of “any place or premises” by necessary implication that is restricted to premises in which the regulated activity is carried on. Thus one is concerned only with business or commercial premises and in most instances it will be outbuildings on farms.

The section further restricts the authority of the appointed person. If there is belief that an offence has been committed, then a warrant must be obtained. Thus, where there may be a higher expectation of privacy, judicial approval is required in advance of any search.

Finally, it must be remembered that the plaintiff made the decision to engage in the regulated activity. He knew the rules and must be assumed to have accepted them. This being so, his expectation of privacy in regard to his business operation must be relatively low.

[72] I note the foregoing or extracts thereof are similarly elaborated upon in *Comité Paritaire*, at pages 449–450; *Mandziak*, at paragraphs 105–110; *X (Re)*, 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111, at paragraphs 123 and 236; and *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222, at paragraphs 152–157. In *Bertram*, indicia included the nature of the property or things seized, character of the premises where the search and seizure may normally be expected to be carried out, and the legitimate interests and expectations of the public at large and the person subject to the search, see paragraph 114 [on QL; page 343 in the *Canada Federal Court Reports*].

[73] In my respectful view, the applicant has a lowered reasonable expectation of privacy. The purpose of the PPA

La situation est différente dans le cas du paragraphe 29(2) de l'*Agri-Food Act*. Il existe un lien rationnel entre, d'une part, l'objet et les objectifs de la Loi et, d'autre part, les mesures d'inspection, d'enquête ou de recherche [souligné par le juge Brown]. La personne désignée ne peut pas agir par simple caprice; elle doit être en train d'administrer et d'appliquer la loi.

Cette personne ne peut pas entrer dans une habitation privée sans mandat. Bien que la disposition mentionne « tout endroit ou lieu », cela se limite par déduction nécessaire aux lieux où se déroule l'activité réglementée. On ne s'intéresse donc qu'aux locaux commerciaux ou d'affaires et, dans la plupart des cas, dans une exploitation agricole il s'agira des dépendances.

La disposition restreint de plus le pouvoir de la personne nommée. Si l'on croit qu'une infraction a été commise, il est alors nécessaire d'obtenir un mandat. C'est donc dire que lorsqu'il existe des attentes supérieures en matière de protection de la vie privée, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation d'un juge avant de pouvoir procéder à une perquisition quelconque.

Enfin, il faut se souvenir que le demandeur a pris la décision de se livrer à une activité réglementée. Il connaissait les règles, et il faut tenir pour acquis qu'il les a acceptées. Cela étant, ses attentes en matière de respect de vie privée, relativement à son exploitation commerciale, sont forcément relativement faibles.

[72] Je signale que les jugements précités, ou les extraits qui en sont cités, sont explicités de la même façon dans l'arrêt *Comité paritaire*, aux pages 449–450, dans la décision *Mandziak*, aux paragraphes 105–110, dans la décision *X (Re)*, 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111, aux paragraphes 123 et 236, et dans l'arrêt *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222, aux paragraphes 152–157. Dans l'affaire *Bertram*, les caractéristiques comprenaient la nature des choses ou des biens saisis, la nature des lieux où l'on peut s'attendre normalement à ce que la fouille, la perquisition et la saisie soient menées, de même que les intérêts et les attentes légitimes du public en général et de la personne visée par la perquisition; voir le paragraphe 114 [sur QL; la page 343 dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada*].

[73] J'estime en toute déférence que le demandeur peut s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie

is the protection of plants such as seed and other potatoes from pests including the potato wart. The 2021 National PW Survey, and the inspector's ability to enter the farm and inspect the soil in fields and outbuildings but excluding dwelling places, are in my view reasonably necessary to fulfill this purpose. As mentioned above, surveillance by means of soil sampling is necessary to detect spores that may take years to manifest into warts which can be seen on tubers. Potato wart spores—the very early stage in the life cycle of the potato wart pest—are not detectable by visual inspection; they are microscopic and detectable only by soil samples. Without the ability to enter land and take soil for sampling, the CFIA would not be able to fulfill its mandate and legislative purpose and objective. See also *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII), at paragraphs 28–29 and 33; *Mandziak*, at paragraph 108.

[74] Notably, as was the case in *Motz*, there are restrictions on CFIA's inspection powers under subsection 26(1). An inspector may not enter a dwelling place except with the consent of the occupant of the dwelling place or under authority of a warrant. I also note an inspector must establish reasonable grounds to commence their inspection under paragraph 25(1)(a) of the PPA, a finding which may be reviewed by this Court on judicial review—as is taking place in this case. Therefore in my view there is a “rational connection” between the objectives and purposes of the PPA and the authority conferred on inspector in conducting the 2021 National PW Survey. See *Mandziak*, at paragraph 109 and *Motz*, at paragraphs 15–17.

[75] In addition, per *Bertram*, the nature of the things searched, which may be potatoes or soil or if any the potato wart pest in any of its forms including spores, are for the most part outdoors and open to public view. They are plant material, soil or pests “in which there can be no legitimate expectation of privacy”, see *Bertram*, at paragraph 114

privée. L'objectif de la LPV est de protéger les végétaux tels que les pommes de terre de semence et d'autres pommes de terre contre les parasites, dont la gale verruqueuse. L'Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre de 2021 et la capacité de l'inspecteur d'entrer dans l'exploitation et d'inspecter le sol dans les champs et les dépendances, mais à l'exclusion des lieux d'habitation, sont à mon avis raisonnablement nécessaires pour atteindre cet objectif. Comme mentionné plus haut, une surveillance par échantillonnage de sol s'impose pour pouvoir détecter les spores qui peuvent prendre des années à se manifester sous forme de gales visibles sur les tubercules. Les spores de la gale verruqueuse de la pomme de terre — le stade très précoce dans le cycle biologique de ce parasite — ne sont pas détectables par inspection visuelle; elles sont microscopiques et ne sont détectables que par prélèvement d'échantillons de sol. Sans la capacité d'entrer sur les terres et de prélever des échantillons de sol, l'ACIA ne serait pas en mesure de remplir son mandat et d'atteindre l'objectif ou le but législatif escompté. Voir aussi *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII), aux paragraphes 28–29 et 33; *Mandziak*, au paragraphe 108.

[74] Notamment, comme c'était le cas dans l'affaire *Motz*, le paragraphe 26(1) impose des restrictions aux pouvoirs d'inspection de l'ACIA. Un inspecteur ne peut procéder à la visite d'un local d'habitation qu'avec l'autorisation de son occupant ou s'il est muni d'un mandat. Je signale également qu'un inspecteur doit établir l'existence de motifs raisonnables pour commencer son inspection aux termes de l'alinéa 25(1)a) de la LPV, une conclusion qui peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire devant notre Cour — ce qui est le cas en l'espèce. C'est donc dire, d'après moi, qu'il existe un « lien rationnel » entre les objectifs et les objets de la LPV et le pouvoir conféré aux inspecteurs dans le cadre de l'exécution de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Voir les affaires *Mandziak*, au paragraphe 109, et *Motz*, aux paragraphes 15–17.

[75] De plus, selon *Bertram*, les choses recherchées — par nature des pommes de terre, de la terre ou l'agent causal de la gale verruqueuse sous toutes ses formes, y compris les spores — se trouvent pour la plupart à l'extérieur et exposées à la vue de tous. Il s'agit de matériel végétal, de terre ou d'organismes nuisibles « relativement

[on QL; page 343 in the *Canada Federal Court Reports*]. There may be no search of dwelling houses, although as *Motz* notes and paragraphs 25(1)(a) and (c) [of the PPA] provide, outbuilding may be inspected and samples of soil taken therefrom. Notably, because the potato wart pest is in the soil, the pest may spread through the movement of potato crops or equipment such as found in out buildings.

[76] I also note that the applicants choose to engage in a regulated activity namely growing seed potatoes for sale domestically and internationally. By growing seed potatoes on their farms, they agreed to abide by the regulatory schemes ensuring the protection and safe production of seed potatoes. Compliance with the PPA and PPR are part of those relevant regulatory schemes. The expectation of privacy regarding their business operation also for this reason, is relatively low. See *Motz*, at paragraph 18; *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321, at paragraph 13.

[77] With respect, I also note CFIA's mandate and the PPA's purpose are in the public interest. Early detection and prevention of potato wart and the concomitant prevention of costly international and intra-provincial trade disruption, are in my view reasonably considered to be in the public interest. It is also reasonably in the interests of potato and seed potato farmers themselves to ensure they produce healthy and marketable crops thereby maintaining their livelihoods. These interests in combination with the other factors outweigh any privacy interest under section 8 of the Charter in this context, see *Bertram*, at paragraph 115 [on QL; page 343 in the *Canada Federal Court Reports*].

auxquels on ne peut légitimement pas réclamer le droit à la vie privée », voir le paragraphe 114 [sur QL; la page 343 dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada*] dans *Bertram*. Il ne peut y avoir de fouille dans les maisons d'habitation, bien que, comme il est noté dans la décision *Motz* et comme le prévoient les alinéas 25(1)a) et c) de la LPV, les dépendances puissent être inspectées et des échantillons de sol puissent y être prélevés. Notamment, en raison du fait que la propagation de l'agent causal de la gale verruqueuse qui est présent dans le sol peut se faire par le transport de récoltes de pommes de terre ou d'équipements comme ceux que l'on trouve dans les dépendances.

[76] Je signale aussi que les demandeurs ont décidé de se livrer à une activité réglementée, soit la culture de pommes de terre de semence en vue de leur vente à l'échelon national et international. Pour cultiver des pommes de terre de semence dans leurs exploitations agricoles, ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence. Le respect de la LPV et du RPV fait partie de ces régimes réglementaires applicables. Les attentes en matière de protection de la vie privée, en ce qui concerne leur exploitation commerciale, sont, pour cette raison-là aussi, relativement faibles. Voir la décision *Motz*, au paragraphe 18, et l'arrêt *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321, au paragraphe 13.

[77] En toute déférence, je signale également que le mandat de l'ACIA et l'objet de la LPV revêtent un intérêt public. La détection précoce et la prévention de la gale verruqueuse de la pomme de terre, de même que la prévention concomitante de coûteuses perturbations d'activités commerciales à l'échelon international et intraprovincial sont, à mon avis, raisonnablement considérées comme revêtant un intérêt public. Il est aussi raisonnablement dans l'intérêt des producteurs de pommes de terre et de pommes de terre de semence eux-mêmes de veiller à ce qu'ils produisent des récoltes saines et commercialisables, ce qui préserve leurs moyens de subsistance. Ces intérêts, conjugués aux autres facteurs, ont préséance sur tout droit à la protection de la vie privée que garantit l'article 8 de la Charte dans ce contexte : voir l'arrêt *Bertram*, au paragraphe 115 [sur QL; la page 343 dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada*].

[78] I therefore conclude in the regulatory context of the PPA and PPR, that rights guaranteed by section 8 of the Charter are not infringed by the 2021 National PW Survey.

VII. Conclusion

[79] The applicants have not shown CFIA's decision was unreasonable, or that it infringed rights or freedoms guaranteed by section 8 of the Charter. In my view, the decision is transparent, intelligible and justified based on the facts and constraining law, as required by *Vavilov*. Therefore, this application for judicial review must be dismissed.

VIII. Costs

[80] The parties agree, as do I, that \$7 500 is a reasonable all-inclusive award of costs payable to the successful party, and I will so order in favour of the respondent.

[78] Je conclus donc dans le contexte réglementaire où s'inscrivent la LPV et le RPV que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne porte pas atteinte aux droits que garantit l'article 8 de la Charte.

VII. Conclusion

[79] Les demandeurs n'ont pas établi que la décision de l'ACIA était déraisonnable, ni qu'elle portait atteinte aux droits ou aux libertés que garantit l'article 8 de la Charte. À mon avis, cette décision est transparente, intelligible et justifiée au regard des faits et des contraintes juridiques, comme l'exige l'arrêt *Vavilov*. Il convient donc de rejeter la présente demande de contrôle judiciaire.

VIII. Les dépens

[80] Les parties conviennent, tout comme moi, que la somme de 7 500 \$ est une adjudication globale et raisonnable de dépens à payer à la partie qui a gain de cause, et telle est l'ordonnance que je rendrai en faveur de la défenderesse.

JUDGMENT in T-1597-21

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

- 1 This application for judicial review is dismissed.
- 2 The applicants shall pay to the respondent its costs in the all-inclusive amount of \$7 500.

JUGEMENT dans le dossier T-1597-21

LA COUR STATUE :

- 1 La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
- 2 Les demandeurs paieront à la défenderesse ses dépens, d'une somme globale de 7 500 \$.

A-83-21
2022 FCA 86

A-83-21
2022 CAF 86

Her Majesty the Queen (*Appellant*)

Sa Majesté la Reine (*appelante*)

v.

c.

The Estate of Pasquale Paletta (*Respondent*)

La succession de Pasquale Paletta (*intimée*)

INDEXED AS: CANADA v. PALETTA (ESTATE)

RÉPERTORIÉ : CANADA c. PALETTA (SUCCESSION)

Federal Court of Appeal, Noël C.J., Rennie and Laskin J.J.A.—Toronto, April 4; Ottawa, May 17, 2022.

Cour d’appel fédérale, juge en chef Noël, juges Rennie et Laskin, J.C.A. —Toronto, 4 avril; Ottawa, 17 mai 2022.

*Income Tax — Tax Avoidance — Appeal from Tax Court of Canada decision allowing respondent’s appeal whereby Tax Court holding that Mr. Paletta’s trading activities gave rise to source of income in form of business despite finding that trades not made for profit — Mr. Paletta passed away a few months before his appeal to Tax Court of Canada could be heard so appeal continued by his estate (respondent) — But for Mr. Paletta’s failure to include relatively small part of amounts in issue in one taxation year, respondent’s appeal entirely successful — During his 2000 through 2007 taxation years, Mr. Paletta generated income from various sources approximating 38 million dollars — Almost all that income was offset by losses that he generated in course of forward foreign exchange trading (forward FX trading) activities — Such straddling transactions allowing Mr. Paletta to defer paying tax indefinitely — Minister of National Revenue issuing reassessments in 2014, well after expiration of normal reassessment period — By these reassessments, Minister denied trading losses Mr. Paletta claimed for taxation years 2000 through 2006; assessed 2007 taxation year; denied loss carry-over of prior years’ losses from these activities — Both Mr. Paletta’s, respondent’s position was that forward FX trading was conducted for profit, that losses were business losses — Whether Tax Court properly held that trading activities at issue gave rise to source of income in form of business despite having found that trades were not made for profit — Concept of source of income is fundamental to Income Tax Act — Unless Mr. Paletta’s trading gains, losses emanated from source in form of business, they did not come within Act, s. 9, could neither be included nor deducted in computation of his income pursuant to Act, s. 3 — Tax Court explained that decisions of Supreme Court in *Stewart v. Canada*, *Walls v. Canada* “obliged” it to hold that trading activities gave rise to source of income — Read these decisions as authority for proposition that where activity appearing to be inherently commercial, constitutes source of income even where activity is not in fact carried on for commercial reasons or with view to profit — However, this is not what *Stewart*, *Walls* stand*

Impôt sur le revenu — Évitement fiscal — Appel à l’encontre d’une décision de la Cour canadienne de l’impôt accueillant l’appel de l’intimée, dans laquelle la Cour de l’impôt a conclu que les activités de change de M. Paletta constituaient une source de revenu d’entreprise, et ce, même si elle était d’avis qu’elles n’avaient pas pour objet de réaliser des profits — M. Paletta est décédé quelques mois avant que son appel soit entendu devant la Cour canadienne de l’impôt, et la succession (l’intimée) a poursuivi l’instance — L’intimée a eu gain de cause à tous les égards, sauf en ce qui concerne une des années d’imposition, où M. Paletta a omis d’inclure une partie relativement minime des revenus en cause — Au cours des années d’imposition 2000 à 2007, M. Paletta a touché des revenus de diverses sources, s’élevant à environ 38 millions de dollars — Or, la presque totalité de ces revenus ont été effacés pour fins fiscales par des pertes qu’il a réalisées à la suite d’opérations de change à terme — Cette stratégie de décalage a permis à M. Paletta de différer indéfiniment le paiement de l’impôt — Le ministre du Revenu national a établi de nouvelles cotisations en 2014, bien après l’expiration de la période normale de nouvelle cotisation — Le ministre y a refusé les pertes découlant des activités de change qu’avait déclarées M. Paletta pour les années d’imposition 2000 à 2006 et il a établi une nouvelle cotisation à l’égard de l’année d’imposition 2007, refusant le report de pertes subies de ces mêmes activités au cours d’années précédentes — Tant M. Paletta, avant son décès, que l’intimée devant la Cour étaient d’avis que les opérations de change à terme avaient pour objet la réalisation de profits et que les pertes subies constituaient des pertes d’entreprise — Il s’agissait de savoir si la Cour de l’impôt a conclu à bon droit que ces activités de change constituaient une source de revenu d’entreprise, et ce même si elle était d’avis qu’elles n’avaient pas pour objet de réaliser des profits — Le concept de source de revenus est fondamental dans la Loi de l’impôt sur le revenu — À moins que les pertes et les revenus des opérations de change de M. Paletta n’aient été tirés d’une entreprise, ils ne tombaient pas sous le coup de l’article 9 et ne pouvaient

for — *Stewart teaches that, in absence of personal or hobby element, where courts confronted with what appears to be clearly commercial activity, evidence is consistent with view that activity is conducted for profit, courts need go no further to hold that business or property source of income exists for Act's purposes* — *Walls illustrating application of Stewart test* — *In conclusion, Tax Court's finding that Mr. Paletta did not conduct his forward FX trading activities with view to profit, that his sole purpose was avoiding his own tax led to inevitable conclusion that his trades were not commercial in nature; therefore, not giving rise to source of income in form of business* — *It followed that tax losses used by Mr. Paletta to offset his income from other sources properly denied* — *Tax Court's decision set aside, reassessments referred back to Minister for reconsideration, reassessment on basis that Mr. Paletta's trading gains, losses not to be recognized in computation of his income for 2000 through 2007 taxation years, that gross negligence penalties were to be applied for 2000 through 2006 taxation years* — *Appeal allowed.*

Income Tax — Assessment and Reassessment — *During his 2000 through 2007 taxation years, Mr. Paletta generated income from various sources approximating 38 million dollars* — *Almost all that income was offset by losses that he generated in course of forward foreign exchange trading (forward FX trading) activities* — *Such straddling transactions allowing Mr. Paletta to defer paying tax indefinitely* — *Minister of National Revenue issuing reassessments in 2014, well after expiration of normal reassessment period* — *By these reassessments, Minister denied Mr. Paletta's trading losses claimed for taxation years 2000 through 2006; Minister assessed 2007 taxation year; denied loss carry-over of prior years' losses from these activities* — *Whether Minister could reassess years in issue beyond normal reassessment period pursuant to Income Tax Act, s. 152(4)(a)(i), apply 50 percent penalty against Mr. Paletta on basis that he was grossly negligent in representing his losses as business losses even though they were not* — *In order to reopen statute-barred years, having to show that Mr. Paletta made*

pas être inclus dans le calcul de son revenu, ou déduits de ce dernier; pour l'application de l'article 3 — *La Cour de l'impôt s'est donc dite contrainte par les arrêts Stewart c. Canada et Walls c. Canada, rendus par la Cour suprême, d'affirmer que les activités de change constituaient une source de revenus* — *Suivant ces arrêts, dès lors qu'une activité semble avoir une nature intrinsèquement commerciale, elle constitue une source de revenus, même si elle n'a pas d'objet commercial ou de recherche de profits* — *Toutefois, ce ne sont pas là les enseignements des arrêts Stewart et Walls* — *Suivant l'arrêt Stewart, dans les cas où l'activité ne comporte pas d'aspect personnel ou récréatif, qu'il semble s'agir d'une activité manifestement commerciale et que la preuve étaye la thèse selon laquelle l'activité en question a pour objet la réalisation de profits, il n'est pas nécessaire pour le tribunal de poursuivre l'analyse pour conclure à l'existence d'une source de revenus tirés d'une entreprise ou d'un bien pour les fins de la Loi* — *L'application du critère énoncé dans l'arrêt Stewart est illustrée dans l'arrêt Walls* — *Enfin, la conclusion de la Cour de l'impôt portant que M. Paletta n'avait pas mené ses activités d'opérations de change à terme dans le but de faire des profits et que son seul but était d'éviter d'avoir à payer ses propres impôts a fait en sorte que ses opérations n'étaient pas de nature commerciale et, par conséquent, ne donnaient pas lieu à une source de revenus d'entreprise* — *Il s'est ensuivi que les pertes fiscales utilisées par M. Paletta pour compenser ses revenus d'autres sources ont été refusées à juste titre* — *La décision de la Cour de l'impôt a donc été annulée et les nouvelles cotisations ont été renvoyées au ministre pour qu'il procède à un nouvel examen et établisse de nouvelles cotisations en tenant pour acquis que les gains et les pertes de change de M. Paletta ne devaient pas être pris en compte dans le calcul de ses revenus pour les années d'imposition 2000 à 2007 et que des pénalités pour faute lourde devaient être imposées pour les années d'imposition 2000 à 2006* — *Appel accueilli.*

Impôt sur le revenu — Cotisation et nouvelle cotisation — *Au cours des années d'imposition 2000 à 2007, M. Paletta a touché des revenus de diverses sources, s'élevant à environ 38 millions de dollars* — *Or, la presque totalité de ces revenus ont été effacés pour fins fiscales par des pertes qu'il a réalisées à la suite d'opérations de change à terme* — *Cette stratégie de décalage a permis à M. Paletta de différer indéfiniment le paiement de l'impôt* — *Le ministre du Revenu national a établi de nouvelles cotisations en 2014, bien après l'expiration de la période normale de nouvelle cotisation* — *Le ministre y a refusé les pertes découlant des activités de change qu'a déclarées M. Paletta pour les années d'imposition 2000 à 2006, et il a établi une nouvelle cotisation à l'égard de l'année d'imposition 2007, refusant le report de pertes subies de ces mêmes activités au cours d'années précédentes* — *Il s'agissait de déterminer si le ministre était habilité à établir une nouvelle cotisation après l'expiration de la période normale de cotisation sous le régime du sous-alinéa 152(4)a(i) de la Loi de l'impôt sur le revenu et*

misrepresentation that was “attributable to neglect, carelessness or wilful default” (Act, s. 152(4)(a)(i)); to justify penalty that was levied, appellant having to demonstrate that misrepresentation was made “knowingly, or under circumstances amounting to gross negligence” (Act, s. 163(2)) — Appellant succeeded in demonstrating that Mr. Paletta was grossly negligent in portraying his trading losses as business losses even though they were not — Therefore, penalty set out in s. 163(2) was properly assessed — It followed that test set out in s. 152(4)(a)(i) also met; that Minister validly reopened seven taxation years in issue.

This was an appeal from a Tax Court of Canada decision allowing an appeal by the respondent whereby the Tax Court held that Mr. Paletta’s trading activities gave rise to a source of income in the form of a business despite finding that the trades were not made for profit.

Mr. Paletta passed away a few months before his appeal to the Tax Court of Canada could be heard. The appeal was continued by his estate (respondent). The Tax Court allowed the appeal. But for Mr. Paletta’s failure to include a relatively small part of the amounts in issue in one taxation year, the Estate’s appeal was entirely successful. During his 2000 through 2007 taxation years, Mr. Paletta generated income from a variety of sources approximating 38 million dollars in the aggregate. Almost all of that income was offset by losses that he generated in the course of forward foreign exchange trading (forward FX trading) activities. The plan (i.e. the straddle transactions) involved Mr. Paletta entering into pairs of contracts with certain brokerage firms to simultaneously buy and sell the same amount of foreign currency at different but closely proximate dates in the future. As the value of currency fluctuates over time, one of the contracts would move into a gain position and the other would move into a loss position. Before the end of the taxation year, Mr. Paletta would realize the loss leg, thereby crystallizing the loss for tax purposes while the gain leg would be crystallized at the beginning of the next taxation year. Mr. Paletta repeated these straddling transactions each of the years in question, in order to realize target losses in an amount sufficient to offset both the gain realized on the gain leg closed at the start of the year and his income from other sources earned during the year. This effectively allowed Mr. Paletta to defer paying tax indefinitely. The reassessments were issued in 2014, well after the expiration of the normal reassessment period. By these reassessments, the Minister of National Revenue (Minister) denied the trading losses claimed by Mr. Paletta for

à imposer la pénalité de 50 p. 100 à l’encontre de M. Paletta, au motif qu’il a commis une faute lourde en qualifiant de pertes d’entreprises des pertes qui n’en étaient pas — Pour pouvoir réexaminer les cotisations d’années frappées de prescription, il devait être établi que M. Paletta a fait une présentation erronée des faits « par négligence, inattention ou omission volontaire » (sous-alinéa 152(4)(a)(i)) et, pour justifier la pénalité imposée, l’appelante devait montrer qu’une telle présentation erronée des faits a été faite « sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde » (paragraphe 163(2)) — L’appelante a réussi à démontrer que M. Paletta a commis une faute lourde en présentant ses pertes de change comme étant des pertes d’entreprise alors que ce n’était pas le cas — Par conséquent, la pénalité prévue au paragraphe 163(2) a été imposée à juste titre — Il s’est ensuivi qu’il a également été satisfait au critère énoncé au sous-alinéa 152(4)(a)(i) et que le ministre avait le droit de réouvrir les sept années d’imposition en cause.

Il s’agissait d’un appel à l’encontre d’une décision de la Cour canadienne de l’impôt accueillant l’appel de l’intimée, dans laquelle la Cour canadienne de l’impôt a conclu que les activités de change de M. Paletta constituaient une source de revenu d’entreprise, et ce, même si elle était d’avis qu’elles n’avaient pas pour objet de réaliser des profits.

M. Paletta est décédé quelques mois avant que son appel soit entendu par la Cour canadienne de l’impôt. La succession (l’intimée) a poursuivi l’instance. La Cour canadienne de l’impôt a accueilli l’appel. La succession a eu gain de cause à tous les égards, sauf en ce qui concerne une des années d’imposition, où M. Paletta a omis d’inclure une partie relativement minime des revenus faisant l’objet du débat. Au cours des années d’imposition 2000 à 2007, M. Paletta a touché des revenus de diverses sources, s’élevant dans l’ensemble à environ 38 millions de dollars. Or, la presque totalité de ces revenus ont été effacés pour fins fiscales par des pertes qu’a réalisées M. Paletta à la suite d’opérations de change à terme. Suivant son plan (c.-à-d. la stratégie de décalage), M. Paletta a conclu des paires de contrats avec des bureaux de courtage, par lesquels il s’engageait simultanément à acheter et à vendre des montants équivalents d’une devise étrangère, et ce, à différentes dates très rapprochées à venir. À mesure que le cours de la devise fluctuait, un des deux contrats passait en position de gain, et l’autre en position de perte. Avant la fin de l’année d’imposition, M. Paletta réalisait la portion équivalant à une perte, cristallisant du même coup la perte aux fins d’imposition, la portion équivalant au gain, quant à elle, étant cristallisée au début de l’année d’imposition suivante. M. Paletta a répété les mêmes étapes de cette stratégie de décalage à chacune des années en question, de façon à subir des pertes suffisantes pour neutraliser le gain qui serait généré par la réalisation du contrat de change en début d’année, mais aussi suffisantes pour couvrir son revenu tiré d’autres sources au cours de l’année. Ainsi, M. Paletta parvenait à différer indéfiniment le paiement de l’impôt. Les nouvelles cotisations ont été

the 2000 through 2006 taxation years and assessed the 2007 taxation year, only to deny the loss carry-over of prior years' losses from these activities, while leaving the reported gain for that year untouched. Gross negligence penalties were applied for all years in which trading losses were claimed. Throughout the proceedings, the position of Mr. Paletta and of the respondent was that the forward FX trading was conducted for profit and that the losses were business losses. Mr. Paletta contended before the Tax Court that he intended to profit from the movement in the interest rate differential. The Tax Court rejected this theory outright. It held, based on its assessment of the evidence, that Mr. Paletta had no intention to make profits, whether large or minimal. To enter into his trades, Mr. Paletta paid fees totalling \$770,000. In all but one year, the fees paid exceeded the economic gain or loss derived from the swap. Through the achievement of the target loss year after year, Mr. Paletta was able to claim trading losses in an amount sufficient to erase the quasi-totality of his other income.

The Tax Court found that the sole purpose of the trading each year was the realization of the target loss for that year and that everything, without exception, revolved around the target loss each year and its realization. It further found that the only trading strategy used by Mr. Paletta was one designed to ensure immediate loss realization and indefinite gain deferral for tax purposes. The Tax Court added that the straddle trading had no business purpose and its only purpose was to allow Mr. Paletta to claim non-capital losses that he could use to offset his taxable income each year. Despite having found that Mr. Paletta did not trade for profit or for commercial reasons, the Tax Court held that his trading activities gave rise to a business. Specifically, the Tax Court found that the fact that Mr. Paletta's trading activities could at all times yield negligible gains and losses together with the fact that these activities were by their nature commercial and had no personal element, left it no choice but to hold that a source of income existed. Given the finding that the forward FX trading activities gave rise to a source of income, the Tax Court centred its analysis on whether Mr. Paletta fully reported the gains derived from that source. It found that Mr. Paletta failed to include the gain leg of his trades in his 2002 return thereby making an \$8 million understatement of income. The Tax Court then confirmed that the 2002 taxation year could be reopened in order to assess the understated amount and apply the gross negligence penalty for that year. All the reassessments were otherwise vacated.

établies en 2014, bien après l'expiration de la période normale de nouvelle cotisation. Le ministre du Revenu national (le ministre) y a refusé les pertes découlant des activités de change déclarées par M. Paletta pour les années d'imposition 2000 à 2006. À l'égard de l'année d'imposition 2007, le ministre a établi une nouvelle cotisation dans le seul but de refuser le report de pertes subies de ces mêmes activités au cours d'années précédentes, sans modifier le gain déclaré pour cette année-là. Il a imposé des pénalités pour faute lourde à l'égard de toutes les années où M. Paletta avait déclaré des pertes découlant de ses activités de change. Tout au long de l'instance, selon la thèse avancée par M. Paletta et par l'intimée, les opérations de change à terme avaient pour objet la réalisation de profits et les pertes subies constituaient des pertes d'entreprise. M. Paletta a soutenu devant la Cour de l'impôt que la façon dont il entendait tirer profit était par la fluctuation du différentiel des taux d'intérêt. La Cour de l'impôt a rejeté cette thèse d'emblée. Selon son appréciation de la preuve, M. Paletta n'avait aucunement l'intention de faire des profits, importants ou non. M. Paletta a acquitté des frais de 770 000 \$ pour effectuer les opérations. À l'exception d'une seule année au cours de cette période, les frais acquittés excédaient la perte ou le gain financier réalisé par suite du swap. Grâce à la réalisation de la perte voulue, chaque année, M. Paletta était en mesure de déclarer des pertes sur opérations de change suffisantes pour effacer la presque totalité de ses autres revenus.

La Cour de l'impôt a conclu que les opérations avaient pour seul objet chaque année la réalisation d'une certaine perte pour l'année et que tout, sans exception, tendait à cette perte et à sa réalisation chaque année. De plus, elle a estimé que la seule stratégie d'opérations de change employée par M. Paletta consistait à assurer la réalisation immédiate des pertes et un report indéfini des gains à des fins fiscales. La Cour de l'impôt a ajouté que les opérations de décalage n'avaient aucun objet commercial et que leur seul objet consistait à permettre à M. Paletta de demander la déduction pour pertes autres que des pertes en capital en vue de contrebalancer son revenu imposable chaque année. La Cour de l'impôt, même si elle a conclu que M. Paletta n'a pas effectué les opérations dans un but commercial ou pour la recherche de profits, était néanmoins d'avis que ses activités de change constituaient une entreprise. Tout particulièrement, selon elle, comme les activités de change de M. Paletta étaient en tout temps susceptibles de donner lieu à des gains et à des pertes négligeables, et comme ces activités étaient de nature commerciale et étaient dépourvues de tout aspect personnel, elle ne pouvait que conclure à l'existence d'une source de revenus. Ayant conclu que les opérations de change à terme donnaient lieu à une source de revenus, elle s'est demandé seulement si M. Paletta avait déclaré tous les revenus tirés de cette source. Selon elle, dans sa déclaration pour 2002, M. Paletta n'a pas déclaré la portion de ses activités de change qui donnaient lieu à un gain, à savoir 8 millions de dollars. La Cour de l'impôt a autorisé un nouvel examen de l'année d'imposition 2002 pour permettre

The appellant's sole contention in this appeal was that the Tax Court could not hold that Mr. Paletta's forward FX trading activities gave rise to a business given its finding that Mr. Paletta did not intend to profit from his trades. It stated that the Tax Court, in confirming the existence of a business despite this finding, misconstrued binding case law. The appellant submitted that had the Tax Court held that Mr. Paletta's trading losses were not incurred in the course of a business, as it should have, it would then have determined whether, in claiming his losses as business losses, Mr. Paletta made a misrepresentation attributable to neglect or wilful default. The respondent, for its part, accepted the Tax Court's conclusion that Mr. Paletta's trading activities were not conducted for profit. It argued, however, that the Tax Court correctly held that these activities nevertheless gave rise to a business for purposes of the Act.

The issues were whether the Tax Court properly held that these trading activities gave rise to a source of income in the form of a business despite having found that the trades were not made for profit; and if it did not, whether the Minister could reassess the years in issue beyond the normal reassessment period pursuant to subparagraph 152(4)(a)(i) of the *Income Tax Act* and apply the 50 percent penalty pursuant to subsection 163(2) against Mr. Paletta on the basis that he was grossly negligent in representing his losses as business losses even though they were not.

Held, the appeal should be allowed.

On appeal, the appellant's sole argument in support of the reassessments was that Mr. Paletta's forward FX trading activities did not give rise to a source of income, which was the source issue. The concept of source of income is fundamental to the Act. There can be no taxation without income and, absent a specific rule (Division C), there can be no income without a source. Pursuant to section 9 of the Act, the income derived from a business or property source is the "profit" derived therefrom while the "loss" from a business or property is the result of the reverse equation. Unless Mr. Paletta's trading gains and losses emanated from a source in the form of a business, they did not come within section 9 and could neither be included nor deducted in the computation of his income pursuant to section 3 of the Act. Despite finding that Mr. Paletta did not trade for profit, the Tax Court held that the trading losses that he claimed originated from a business. The Tax Court explained that the decisions of the Supreme Court in *Stewart v. Canada* and *Walls v.*

que la somme déclarée en moins soit incluse dans le revenu et pour imposer la pénalité pour faute lourde cette année-là. Elle a annulé par ailleurs toutes les autres nouvelles cotisations.

L'appelante a soulevé un seul argument dans le présent appel, à savoir qu'il n'était pas loisible à la Cour de l'impôt de conclure que les opérations de change à terme de M. Paletta constituaient une entreprise, car elle avait constaté que ce dernier n'entendait pas tirer de profit de ses activités de change. Selon l'appelante, en concluant à l'existence d'une entreprise malgré une telle constatation, la Cour de l'impôt a mal interprété les arrêts de principe. L'appelante a fait valoir que si la Cour de l'impôt avait conclu que les pertes de change de M. Paletta n'avaient pas été subies dans le cours d'une entreprise, comme il se doit, elle se serait alors demandé si, en déclarant des pertes d'entreprise, M. Paletta a fait une présentation erronée des faits par négligence ou omission volontaire. Pour sa part, l'intimée a accepté la conclusion de la Cour de l'impôt suivant laquelle les activités de change de M. Paletta n'avaient pas pour objet la recherche de profits. Toutefois, selon elle, la Cour de l'impôt a conclu à bon droit qu'il s'agissait tout de même d'une entreprise pour l'application de la Loi.

Il s'agissait de déterminer si la Cour de l'impôt a conclu à bon droit que ces activités de change constituaient une source de revenu d'entreprise, et ce même si elle était d'avis qu'elles n'avaient pas pour objet de réaliser des profits, et si ce n'était pas le cas, si le ministre était habilité à établir une nouvelle cotisation après l'expiration de la période normale de cotisation sous le régime du sous-alinéa 152(4)a)(i) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à imposer la pénalité de 50 p. 100 prévue au paragraphe 163(2) au motif que M. Paletta a commis une faute lourde en qualifiant de pertes d'entreprise des pertes qui n'étaient pas.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

En appel, au sujet de la question de la source de revenus, l'unique argument de l'appelante au soutien des nouvelles cotisations était que les opérations de change à terme de M. Paletta ne donnaient pas lieu à une source de revenus. Le concept de source de revenus est fondamental dans la Loi. Il n'y a pas d'imposition sans revenu et, sauf lorsque s'applique une règle spéciale (section C), il n'y a pas de revenu sans source. Aux termes de l'article 9 de la Loi, le revenu tiré d'une entreprise ou d'un bien est constitué du « bénéfice » tiré de l'un ou de l'autre, tandis que les « pertes » d'une entreprise ou d'un bien sont le résultat de la formule inverse. À moins que les pertes et les revenus des opérations de change de M. Paletta n'aient été tirés d'une entreprise, ils ne tombaient pas sous le coup de l'article 9 et n'auraient pas pu être inclus dans le calcul de son revenu, ou déduits de ce dernier, pour l'application de l'article 3 de la Loi. Bien qu'elle soit arrivée à la conclusion que les opérations de change de M. Paletta ne visaient pas la

Canada “obliged” it to hold that the trading activities gave rise to a source of income. The Tax Court read these decisions as authority for the proposition that where an activity appears to be inherently commercial, it is a source of income even where the activity is not in fact carried on for commercial reasons or with a view to profit. However, this is not what *Stewart* and *Walls* stand for. *Stewart* teaches that, in the absence of a personal or hobby element, where courts are confronted with what appears to be a clearly commercial activity and the evidence is consistent with the view that the activity is conducted for profit, they need go no further to hold that a business or property source of income exists for purposes of the Act. However, where as is the case here, the evidence reveals that, despite the appearances of commerciality, the activity is not in fact conducted with a view to profit, a business or property source cannot be found to exist. However, the Tax Court read *Stewart* differently. It held that the *Stewart* test effectively did away with the pursuit of profit as a prerequisite for the existence of a business, and that as Mr. Paletta was engaged in what it viewed as a clear commercial activity with no personal element, it was bound to hold that a business existed despite the absence of any profit motive. This reading was incompatible with what the Supreme Court actually said in *Stewart*. As for *Walls*, the Supreme Court was illustrating the application of the *Stewart* test. *Walls* establishes that a commercial activity does not cease to be a business because it is pursued with an intent to profit as well as an intent to avoid tax. It does not stand for the odd proposition that an activity devoted exclusively to the avoidance of one’s tax can be a business, and hence a source of income under the Act. In conclusion, the Tax Court’s finding that Mr. Paletta did not conduct his forward FX trading activities with a view to profit and that his sole purpose was avoiding his own tax led to the inevitable conclusion that his trades were not commercial in nature and, therefore, did not give rise to a source of income in the form of a business. It followed that the tax losses used by Mr. Paletta to offset his income from other sources were properly denied.

In order to reopen the statute-barred years, it had to be shown that Mr. Paletta made a misrepresentation that was “attributable to neglect, carelessness or wilful default” (Act, subparagraph 152(4)(a)(i)) and in order to justify the penalty

réalisation de profits, la Cour de l’impôt a néanmoins conclu que les pertes de change dont ce dernier demandait la déduction étaient des pertes d’entreprise. La Cour de l’impôt s’est donc dite contrainte par les arrêts *Stewart c. Canada* et *Walls c. Canada*, rendus par la Cour suprême, d’affirmer que les activités de change constituaient une source de revenus. La Cour de l’impôt estimait que, suivant ces arrêts, dès lors qu’une activité semble avoir une nature intrinsèquement commerciale, elle constitue une source de revenus, même si elle n’a pas d’objet commercial ou de recherche de profits. Toutefois, ce ne sont pas là les enseignements des arrêts *Stewart* et *Walls*. Suivant l’arrêt *Stewart*, dans les cas où l’activité ne comporte pas d’aspect personnel ou récréatif, qu’il semble s’agir d’une activité manifestement commerciale et que la preuve étaye la thèse selon laquelle l’activité en question a pour objet la réalisation de profits, il n’est pas nécessaire pour le tribunal de poursuivre l’analyse pour conclure à l’existence d’une source de revenus tirés d’une entreprise ou d’un bien pour les fins de la Loi. Or, dans les cas où la preuve révèle, comme en l’espèce, que, malgré des airs d’activité commerciale, l’activité en question n’a pas pour objet cette réalisation de profits, l’on ne saurait conclure à l’existence d’une source de revenus tirés d’une entreprise ou d’un bien. Toutefois, la Cour de l’impôt a adopté une autre interprétation de l’arrêt *Stewart*. Selon elle, le critère qui y est énoncé a eu pour effet de supprimer la nécessité de subordonner l’existence d’une entreprise à la démonstration d’une recherche de profits. Ainsi, comme à son avis M. Paletta poursuivait une activité manifestement commerciale dépourvue de tout aspect personnel, elle était contrainte de conclure à l’existence d’une entreprise, malgré l’absence d’intention de réaliser des profits. Cette interprétation n’était pas conforme aux enseignements de l’arrêt *Stewart*. Dans l’arrêt *Walls*, la Cour Suprême cherchait à illustrer l’application du critère énoncé dans l’arrêt *Stewart*. L’arrêt *Walls* établit qu’une activité commerciale ne cesse pas de constituer une entreprise si elle est exercée à la fois dans un but de réalisation de profits et dans un but d’évitement fiscal. Il n’étaye pas l’étrange suggestion qu’une activité exercée dans le but exclusif d’éviter le paiement de ses impôts pourrait constituer une entreprise et, par conséquent, une source de revenus pour l’application de la Loi. Enfin, la conclusion de la Cour de l’impôt selon laquelle M. Paletta n’a pas mené ses activités d’opérations de change à terme dans le but de faire des profits et que son seul but était d’éviter d’avoir à payer ses propres impôts a fait en sorte que ses opérations n’étaient nécessairement pas de nature commerciale et, par conséquent, ne donnaient pas lieu à une source de revenus constituée d’une entreprise. Il s’est ensuivi que les pertes fiscales utilisées par M. Paletta pour compenser ses revenus d’autres sources ont été refusées à juste titre.

Pour pouvoir réexaminer les cotisations d’années frappées de prescription, il devait être établi que M. Paletta avait fait une présentation erronée des faits « par négligence, inattention ou omission volontaire » (sous-alinéa 152(4)(a)(i) de la Loi) et, pour

that was levied, the appellant had to demonstrate that this misrepresentation was made “knowingly, or under circumstances amounting to gross negligence” (subsection 163(2)). The Tax Court, being of the view that Mr. Paletta’s trading activities gave rise to a business and were properly reported as such, did not consider whether Mr. Paletta was neglectful or grossly negligent in filing his tax returns on this basis. The appellant requested that this issue be considered and while the respondent did not oppose the request, it argued that Mr. Paletta was neither negligent nor grossly negligent. Neglect under subparagraph 152(4)(a)(i) refers to a lack of reasonable care. The duty of reasonable care is met if the taxpayer has “thoughtfully, deliberately and carefully assessed[d] the situation and file[d] on what he believe[d] *bona fide* to be the proper method”. In contrast, subsection 163(2) requires that the false statement be made knowingly or in circumstances amounting to gross negligence. This burden can be met either directly or constructively, through a demonstration of wilful blindness. Subsection 163(2) imposes a higher threshold with the result that conduct warranting the reopening of statute-barred years pursuant to subparagraph 152(4)(a)(i) will not necessarily justify the imposition of a penalty under the former. The opposite is however true. It therefore had to be determined whether Mr. Paletta, in representing that his losses were incurred in the course of a business even though they were not, acted knowingly or in circumstances attributable to gross negligence. According to the appellant, this threshold was met because Mr. Paletta was wilfully blind to the legal consequences that flowed from making this false statement. The respondent advanced several defences in response, including that Mr. Paletta, in presenting his trading activities as a business, acted as a reasonably prudent person would in the same circumstances. Mr. Paletta and his son were warned by a tax expert that the tax shelter plan they were contemplating could be problematic. Both knew from the beginning that the sole purpose behind the plan was tax avoidance. Rather than addressing the risk head on by obtaining a formal legal opinion, Mr. Paletta chose to ignore it. This behaviour showed at the very least that Mr. Paletta was indifferent or wilfully blind to the legal validity of his plan and that he was only concerned about fulfilling his desire to pay no tax. The appellant succeeded in demonstrating that Mr. Paletta was grossly negligent in portraying his trading losses as business losses even though they were not. Therefore, the penalty set out in subsection 163(2) of the Act was properly assessed. It followed that the test set out in subparagraph 152(4)(a)(i) was also met, and that the Minister validly reopened the seven taxation years in issue.

justifier la pénalité imposée, l’appelante devait montrer qu’une telle présentation erronée des faits avait été faite « sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde » (paragraphe 163(2)). Ayant conclu que les activités de change de M. Paletta constituaient une entreprise et qu’elles avaient donc, à juste titre, été présentées ainsi dans ses déclarations de revenus, la Cour de l’impôt n’a pas examiné si M. Paletta avait fait preuve de négligence ou avait commis une faute lourde en produisant ses déclarations de revenus sur ce fondement. L’appelante a demandé que cette question soit examinée et, bien que l’intimée ne s’y soit pas opposée, elle a soutenu que M. Paletta n’avait ni fait preuve de négligence ni commis de faute lourde. La négligence dont il est question au sous-alinéa 152(4)a)(i) renvoie au manque de diligence raisonnable. Le contribuable s’acquitte de son obligation de diligence raisonnable lorsque, « après un examen réfléchi et attentif de la situation, il évalue celle-ci et produit une déclaration selon la méthode qu’en bonne foi il croit appropriée ». Par contraste, le paragraphe 163(2) exige que le faux énoncé ait été fait sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde. Cette conclusion peut être tirée par constatation directe ou par interprétation, lorsqu’il est démontré qu’il y a eu aveuglement volontaire. Le paragraphe 163(2) impose un critère plus rigoureux, de sorte qu’un comportement qui justifie la réouverture d’années d’imposition frappées de prescription au titre du sous-alinéa 152(4)a)(i) ne justifie pas nécessairement l’imposition d’une pénalité au titre du paragraphe 163(2). Par contre, l’inverse est vrai. Il fallait donc déterminer si M. Paletta, en présentant ses pertes comme ayant été subies dans le cours des activités d’une entreprise alors que ce n’était pas le cas, avait agi sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde. Selon l’appelante, ce critère a été satisfait parce que M. Paletta a fait preuve d’aveuglement volontaire à l’égard des conséquences juridiques découlant de ce faux énoncé. L’intimée a fait valoir plusieurs moyens de défense en réponse, notamment que M. Paletta, en présentant ses opérations de change comme une entreprise, s’est comporté comme l’aurait fait une personne raisonnablement prudente dans les mêmes circonstances. M. Paletta et son fils avaient été avertis par un expert en fiscalité que le plan d’abri fiscal qu’ils considéraient pouvait poser problème. Ils savaient tous deux, dès le départ, que la seule raison d’être de ce plan était l’évitement fiscal. Plutôt que de mesurer le risque en obtenant une opinion juridique formelle, M. Paletta a choisi d’en faire fi. Cette attitude a montré à tout le moins que M. Paletta a fait preuve d’indifférence ou d’aveuglement volontaire quant à la validité juridique de son plan et qu’il se souciait uniquement de satisfaire son désir de ne pas payer d’impôt. L’appelante a réussi à démontrer que M. Paletta a commis une faute lourde en présentant ses pertes de change comme étant des pertes d’entreprise alors que ce n’était pas le cas. Par conséquent, la pénalité prévue au paragraphe 163(2) de la Loi a été imposée à juste titre. Il s’est ensuivi qu’il a été également satisfait au critère énoncé au sous-alinéa 152(4)a)(i) et que le ministre avait le droit de réouvrir les sept années d’imposition en cause.

In conclusion, the Tax Court's decision was set aside and the reassessments were referred back to the Minister for reconsideration and reassessment on the basis that Mr. Paletta's trading gains and losses were not to be recognized in the computation of his income for the 2000 through 2007 taxation years and that the gross negligence penalties were to be applied for the 2000 through 2006 taxation years.

En conclusion, la décision de la Cour de l'impôt a été annulée et les nouvelles cotisations ont été renvoyées au ministre pour qu'il procède à un nouvel examen et établisse de nouvelles cotisations en tenant pour acquis que les gains et les pertes de change de M. Paletta ne devaient pas être pris en compte dans le calcul de ses revenus pour les années d'imposition 2000 à 2007 et que des pénalités pour faute lourde devaient être imposées pour les années d'imposition 2000 à 2006.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 3, 9, 18(17)–18(23), 152(4)(a)(i), 163(2), 245(1), 248(1).

CASES CITED

FOLLOWED:

Moloney v. Canada, [1992] 2 C.T.C. 227, 92 D.T.C. 6570 (F.C.A.).

APPLIED:

Stewart v. Canada, 2002 SCC 46, [2002] 2 S.C.R. 645; *Backman v. Canada*, 2001 SCC 10, [2001] 1 S.C.R. 367; *Wynter v. Canada*, 2017 FCA 195, 2017 D.T.C. 5114.

DISTINGUISHED:

Friedberg v. Canada, [1993] 4 S.C.R. 285, 160 N.R. 312, affg [1992] 1 C.T.C. 1, 92 D.T.C. 6031 (F.C.A.).

CONSIDERED:

Walls v. Canada, 2002 SCC 47, [2002] 2 S.C.R. 684, affg (1999), [2000] 1 C.T.C. 324, 2000 D.T.C. 6025 (F.C.A.), revg [1996] 2 C.T.C. 14, 96 D.T.C. 6142 (F.C.T.D.); *Stubart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536, 10 D.L.R. (4th) 1; *Tonn v. Canada* (1995), [1996] 2 F.C. 73, [1996] 1 C.T.C. 205, 96 D.T.C. 6001 (C.A.).

REFERRED TO:

Russell v. Town & County Bank (1883), 13 App. Cas. 418 (H.L.); *Minister of National Revenue v. Anaconda American Brass Ltd.* (1955), 55 D.T.C. 1220, [1955] C.T.C. 311 (J.C.P.C.); *Moldowan v. The Queen* (1977), [1978] 1 S.C.R. 480, 77 D.L.R. (3d) 112; *Smith v. Anderson* (1880), 15 Ch. D. 247 (C.A.); *Terminal Dock and Warehouse Co. v. Minister of National Revenue*, [1968] 2 Ex. C.R. 78, [1968] C.T.C. 78, affd [1968] S.C.R. vi, 68 D.T.C. 5316; *Shell Canada Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 622, 178 D.L.R. (4th) 26; *Regina Shoppers Mall Ltd. v. Canada*, [1990] 2 C.T.C. 183, 90 D.T.C. 6427 (F.C.T.D.), affd (1991), 126

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 3, 9, 18(17)–18(23), 152(4)a(i), 163(2), 245(1), 248(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION SUIVIE :

Moloney c. Canada, [1992] A.C.F. n° 905 (QL) (C.A.).

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Stewart c. Canada, 2002 CSC 46, [2002] 2 R.C.S. 645; *Backman c. Canada*, 2001 CSC 10, [2001] 1 R.C.S. 367; *Wynter c. Canada*, 2017 CAF 195, [2017] A.C.F. n° 897 (QL).

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Friedberg c. Canada, [1993] 4 R.C.S. 285, 1993 CanLII 41 confirmant [1991] A.C.F. n° 1255 (QL) (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Walls c. Canada, 2002 CSC 47, [2002] 2 R.C.S. 684 confirmant 1999 CanLII 9127, [1999] A.C.F. n° 1823 (QL) (C.A.), infirmant [1996] A.C.F. n° 145 (QL) (1^{re} inst.); *Stubart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, 1984 CanLII 20; *Tonn c. Canada*, [1996] 2 C.F. 73, [1995] A.C.F. n° 1635 (QL) (C.A.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Russell v. Town & County Bank (1883), 13 App. Cas. 418 (H.L.); *Minister of National Revenue v. Anaconda American Brass Ltd.* (1955), 55 D.T.C. 1220, [1955] C.T.C. 311 (J.C.P.C.); *Moldowan c. La Reine* (1977), [1978] 1 R.C.S. 480, 1977 CanLII 5; *Smith v. Anderson* (1880), 15 Ch. D. 247 (C.A.); *Terminal Dock and Warehouse Co. v. Minister of National Revenue*, [1968] 2 R.C. de l'É. 78, [1968] C.T.C. 78, conf. par [1968] R.C.S. vi, 68 D.T.C. 5316; *Shell Canada Ltée c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 622, 1999 CanLII 647; *Regina Shoppers Mall Ltd. v. Canada*, [1990] 2 C.T.C. 183, 90 D.T.C. 6427 (C.F. 1^{re} inst.), conf. par [1991] A.C.F. n° 52

N.R. 141, 91 D.T.C. 5101 (F.C.A.); *Canada v. Johnson*, 2012 FCA 253, 435 N.R. 361, [2013] 1 F.C.R. D-2; *Robertson v. Canada*, 2016 FCA 303, 2016 D.T.C. 5131; *Van der Steen v. The Queen*, 2019 TCC 23, 2019 D.T.C. 1024; *Venne v. The Queen* (1984), 84 D.T.C. 6247, [1984] C.T.C. 223 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED:

Lindley & Banks on Partnership, 17th ed. (London: Sweet & Maxwell, 1995).

APPEAL from a Tax Court of Canada decision (2021 TCC 11) allowing an appeal by the respondent whereby the Tax Court held that Mr. Paletta's trading activities gave rise to a source of income in the form of a business despite finding that the trades were not made for profit. Appeal allowed.

APPEARANCES

Justine Malone and Dina Elleithy for appellant.
Justin Kutyan and Kelly Ng for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
KPMG Law LLP, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

NOËL C.J.:

INTRODUCTION

[1] Pasquale Paletta (Mr. Paletta) passed away a few months before his appeal to the Tax Court of Canada could be heard. The appeal was continued by his estate (the Estate) and heard over a period of 18 days. The Tax Court *per* Spiro J. (the Tax Court) allowed the appeal [2021 TCC 11; hereinafter "the Reasons"]. But for Mr. Paletta's failure to include a relatively small part of the amounts in issue in one taxation year, the Estate's appeal was entirely successful.

(QL) (C.A.); *Canada c. Johnson*, 2012 CAF 253, [2012] A.C.F. n° 1249 (QL), [2013] 1 R.C.F. F-3; *Robertson c. Canada*, 2016 CAF 303, [2016] A.C.F. n° 1338 (QL); *Van der Steen c. La Reine*, 2019 CCI 23, [2019] A.C.F. n° 122 (QL); *Venne c. Canada (ministre du Revenu national - M.R.N.)*, [1984] A.C.F. n° 314 (QL) (1^{re} inst.).

DOCTRINE CITÉE :

Lindley & Banks on Partnership, 17^e éd. (Londres : Sweet & Maxwell, 1995).

APPEL à l'encontre d'une décision de la Cour canadienne de l'impôt (2021 CCI 11) accueillant l'appel de l'intimée, dans laquelle la Cour canadienne de l'impôt a soutenu que les activités de change de M. Paletta constituaient une source de revenu d'entreprise, et ce, même si elle a conclu qu'elles n'avaient pas pour objet de réaliser des profits. Appel accueilli.

ONT COMPARU :

Justine Malone et Dina Elleithy pour l'appelante.
Justin Kutyan et Kelly Ng pour l'intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante.
KPMG Law LLP, Toronto, pour l'intimée.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EN CHEF NOËL :

INTRODUCTION

[1] Pasquale Paletta (M. Paletta) est décédé quelques mois avant que son appel soit entendu par la Cour canadienne de l'impôt. La succession a poursuivi l'instance, et l'audience a été tenue sur 18 jours. La Cour canadienne de l'impôt (la Cour de l'impôt), sous la plume du juge Spiro, a accueilli l'appel [2021 CCI 11; ci-après « les motifs »]. La succession a eu gain de cause à tous les égards, sauf en ce qui concerne une des années d'imposition, où M. Paletta a omis d'inclure une partie relativement minime des revenus faisant l'objet du débat.

[2] During his 2000 through 2007 taxation years, Mr. Paletta generated income from a variety of sources approximating 38 million dollars in the aggregate. Almost all of that income (\$37 million) was offset by losses that he generated in the course of forward foreign exchange trading (forward FX trading) activities. The first question to be addressed in this appeal is whether the Tax Court properly held that these trading activities gave rise to a source of income in the form of a business despite having found that the trades were not made for profit. If so, the appeal cannot succeed.

[3] If not, the Court will have to decide whether the Minister of National Revenue (the Minister) could reassess the years in issue beyond the normal reassessment period pursuant to subparagraph 152(4)(a)(i) of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (the Act) and apply the 50 percent penalty pursuant to subsection 163(2) against Mr. Paletta on the basis that he was grossly negligent in representing his losses as business losses even though they were not.

[4] For the reasons that follow, I would allow the appeal, set aside the Tax Court's conclusion that Mr. Paletta's forward FX trading activities gave rise to a source of income and confirm that the Minister could reopen the taxation years in issue and apply the penalty assessed for the 2000 through 2006 taxation years.

[5] As in most cases involving elaborate tax plans, the facts are not easy to sort out. The panel is grateful to the Tax Court for its meticulous, detailed and accurate marshalling of the evidence and the crucial factual findings that were made. These have greatly facilitated our task in disposing of this appeal.

BACKGROUND

A. *The straddle transactions*

[6] At a high level, the plan involved Mr. Paletta entering into pairs of contracts with certain brokerage firms to

[2] Au cours des années d'imposition 2000 à 2007, M. Paletta a touché des revenus de diverses sources, s'élevant dans l'ensemble à environ 38 millions de dollars. Or, la presque totalité de ces revenus, soit 37 millions de dollars, ont été effacés pour fins fiscales par des pertes qu'a réalisées M. Paletta à la suite d'opérations de change à terme. La première question que soulève le présent appel est de savoir si la Cour de l'impôt a conclu à bon droit que ces activités de change constituaient une source de revenu d'entreprise, et ce même si elle était d'avis qu'elles n'avaient pas pour objet de réaliser des profits. Si c'est le cas, l'appel ne saurait être accueilli.

[3] Or, si ce n'est pas le cas, la Cour devra décider si le ministre du Revenu national (le ministre) était habilité à établir une nouvelle cotisation après l'expiration de la période normale de cotisation sous le régime du sous-alinéa 152(4)a)(i) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1 (la Loi) et à imposer la pénalité de 50 p. 100 prévue au paragraphe 163(2) au motif que M. Paletta a commis une faute lourde en qualifiant de pertes d'entreprise des pertes qui n'en étaient pas.

[4] Pour les motifs qui suivent, j'accueillerais l'appel, infirmerais la conclusion de la Cour de l'impôt selon laquelle les opérations de change à terme de M. Paletta donnaient lieu à une source de revenus et confirmerais le pouvoir du ministre de réexaminer les années d'imposition en question et d'imposer la pénalité par l'entremise des cotisations établies à l'égard des années d'imposition 2000 à 2006.

[5] Comme dans la plupart des affaires mettant en jeu une planification fiscale complexe, les faits ne sont pas faciles à démêler. Nous sommes reconnaissants à la Cour de l'impôt qui a examiné les éléments de preuve en détail, avec soin et exactitude, et en a tiré des conclusions de fait essentielles. Celles-ci ont grandement facilité notre tâche, qui consiste à trancher l'appel.

FAITS

A. *Stratégie de décalage*

[6] De façon générale, suivant son plan, M. Paletta a conclu des paires de contrats avec des bureaux de courtage,

simultaneously buy and sell the same amount of foreign currency at different but closely proximate dates in the future (value dates). As the value of currency fluctuates over time, one of the contracts would move into a gain position and the other would move into a loss position. Before the end of the taxation year, Mr. Paletta would realize the loss leg, thereby crystallizing the loss for tax purposes. The gain leg would be crystallized at the beginning of the next taxation year. Using this strategy, Mr. Paletta “straddled” the offsetting contracts by realizing a loss in the first year and the corresponding gain in the subsequent year.

[7] Mr. Paletta repeated these steps each of the years in question, in order to realize target losses in an amount sufficient to offset both the gain realized on the gain leg closed at the start of the year and his income from other sources earned during the year. This effectively allowed Mr. Paletta to defer paying tax indefinitely.

[8] Two other corporations owned or controlled by Mr. Paletta implemented the same strategy, this time generating target losses exceeding \$150 million. Their respective appeals are being held in abeyance pending the outcome of the present appeal (Reasons, at paragraph 12).

B. *The reassessments in issue*

[9] The reassessments were issued in 2014, well after the expiration of the normal reassessment period. By these reassessments, the Minister denied the trading losses claimed by Mr. Paletta for the 2000 through 2006 taxation years and assessed the 2007 taxation year, only to deny the loss carry-over of prior years’ losses from these activities, while leaving the reported gain for that year untouched. Gross negligence penalties were applied for all years in which trading losses were claimed. The following table reflects the trading losses claimed and refused (Reasons, at paragraph 13 [footnote omitted]):

par lesquels il s’engageait simultanément à acheter et à vendre des montants équivalents d’une devise étrangère, et ce à différentes dates très rapprochées à venir (dates de valeur). À mesure que le cours de la devise fluctuait, un des deux contrats passait en position de gain, et l’autre en position de perte. Avant la fin de l’année d’imposition, M. Paletta réalisait la portion équivalente à une perte, cristallisant du même coup la perte aux fins d’imposition. La portion équivalente au gain, quant à elle, était cristallisée au début de l’année d’imposition suivante. Grâce à cette stratégie de décalage, M. Paletta a structuré ses contrats de change de telle sorte que, bien que les montants transigés se contrebalançaient, l’un des deux donne lieu à une perte au cours de la première année et l’autre, à un gain correspondant l’année suivante.

[7] M. Paletta a répété les mêmes étapes à chacune des années en question, de façon à subir des pertes suffisantes pour neutraliser le gain qui serait généré par la réalisation du contrat de change en début d’année, mais aussi suffisantes pour couvrir son revenu tiré d’autres sources au cours de l’année. Ainsi, M. Paletta parvenait à différer indéfiniment le paiement de l’impôt.

[8] La même stratégie a été adoptée par deux autres entreprises appartenant à M. Paletta ou sous son contrôle. Celles-ci ont subi des pertes supérieures à 150 millions de dollars. Leurs appels respectifs ont été mis en suspens jusqu’à résolution du présent appel (motifs, au paragraphe 12).

B. *Les nouvelles cotisations en question*

[9] Les nouvelles cotisations ont été établies en 2014, bien après l’expiration de la période normale de nouvelle cotisation. Le ministre y a refusé les pertes découlant des activités de change qu’a déclarées M. Paletta pour les années d’imposition 2000 à 2006. À l’égard de l’année d’imposition 2007, le ministre a établi une nouvelle cotisation dans le seul but de refuser le report de pertes subies de ces mêmes activités au cours d’années précédentes, sans modifier le gain déclaré pour cette année-là. Il a imposé des pénalités pour faute lourde à l’égard de toutes les années où M. Paletta avait déclaré des pertes découlant de ses activités de change. Le tableau suivant illustre les pertes déclarées dont la déduction a été demandée et refusée (motifs, au paragraphe 13 [note en bas de page omise]) :

Taxation Year	Claimed Losses/Gains
2000	(\$6,184,460.89)
2001	(\$2,150,917.06)
2002	(\$10,007,726.00)
2003	(\$6,198,247.76)
2004	(\$4,294,300.06)
2005	(\$5,134,923.14)
2006	(\$21,236,115.40)
2007	\$6,444,216.20
Total:	(\$48,762,747.11)

C. The for-profit theory

[10] The position of Mr. Paletta during the objection stage and of the Estate before the Tax Court was that the forward FX trading was conducted for profit and that the losses were business losses.

[11] Mr. Paletta's forward FX trades were done in pairs of offsetting forward contracts (forward-forward swaps). He also traded using a combination of options, but to the extent that he did, the options would only replicate the financial return of a forward-forward swap, albeit synthetically. In their pleadings, Mr. Paletta and the Estate after him simply took the position that the trades were made for profit. The precise contention, as revealed during the trial, was that Mr. Paletta intended to profit from the movement in the interest rate differential (i.e., the difference between the interest rate payable on one currency and receivable in the other).

[12] Expert evidence was submitted in support of this idea. One of the experts who testified on behalf of the Estate acknowledged that the value dates of the legs making up Mr. Paletta's swaps were very close to one another, typically, only a few days. However, he explained that this was not unusual because Mr. Paletta traded using extremely large notional amounts (in the hundred millions of dollars, billions in the aggregate). Although the returns were very small, he explained that the extent of the returns was commercially proportional to the risk which

Année d'imposition	Pertes ou gains déclarés
2000	(6 184 460,89 \$)
2001	(2 150 917,06 \$)
2002	(10 007 726 \$)
2003	(6 198 247,76 \$)
2004	(4 294 300,06 \$)
2005	(5 134 923,14 \$)
2006	(21 236 115,40 \$)
2007	6 444 216,20 \$
Total	(48 762 747,11 \$)

C. La thèse relative à la recherche de profits

[10] Selon la thèse avancée par M. Paletta au stade de l'opposition — et par la succession devant la Cour de l'impôt —, les opérations de change à terme avaient pour objet la réalisation de profits. Partant, les pertes subies constituaient des pertes d'entreprise.

[11] M. Paletta a structuré ses opérations de change en paires de contrats à terme (swaps terme contre terme) de façon à ce que les montants transigés se compensent. Il a également effectué des opérations en ayant recours à une combinaison d'options, mais cette alternative ne faisait qu'imiter le rendement de swaps terme contre terme, de manière synthétique. Dans leur plaidoirie, M. Paletta et la succession par la suite ont simplement affirmé que ces opérations avaient pour objet la recherche de profits. Plus précisément, il est ressorti à l'audience que la façon dont M. Paletta entendait tirer profit était par la fluctuation du différentiel des taux d'intérêt (c'est-à-dire la différence entre les taux d'intérêt, à savoir celui à payer sur une devise et celui à recevoir sur l'autre).

[12] Une preuve d'expert a été déposée au soutien de cette thèse. L'un des experts appelés à comparaître par la succession a admis que les dates de valeur des deux portions constituant les swaps étaient très rapprochées; en général elles ne variaient que de quelques jours. Cependant, selon lui cette situation n'avait rien d'inusité, car les opérations de M. Paletta mettaient en jeu des sommes notionnelles extrêmement élevées (dans les centaines de millions de dollars; des milliards au total). Il a expliqué que, bien que le rendement de ces opérations fût

was also very small, and opined that “trading appears to have been carried out with the intention of making a profit overall” (Rebuttal Report of Colin Knight to Expert Report of Richard Roland Poirier, subparagraph 20(iv); see also paragraphs 20–26, 102–116, 186, 194, 242–260: Appeal Book, Vol. 16, at pages 5825–5827, 5843–5845, 5860, 5862, 5874–5877).

[13] The Tax Court rejected this theory outright. It held, based on its assessment of the evidence, including the trading pattern over the seven-year period and the fee structure, that Mr. Paletta had no intention to make profits, whether large or minimal.

[14] Specifically, the forward-forward swaps were not entered into to speculate on the interest rate differential, but rather to take advantage of the currency movements in order to create the huge losses and the corresponding gains that had to be generated in order to meet the target loss every year, while effectively hedging all currency risk. The slight economic gains and losses derived from the exposure to the interest rate differential were merely incidental and bore little connection with the gains and losses that Mr. Paletta realized for tax purposes, as evidenced by the following table (Reasons, at paragraph 96):

Trading Cycle	***	Losses	Gains (Realized the Following Taxation Year)	Net Difference (Economic Profit/Loss)
2000	***	(\$5,974,460.89)	\$5,974,660.32	\$199.43

très faible, sur le plan commercial il était proportionnel au risque qui était pareillement très faible. À son avis, [TRADUCTION] « les opérations semblent avoir eu pour objet de générer un profit au bout du compte » (rapport de réfutation de Colin Knight en réponse au rapport d’expert de Richard Roland Poirier, alinéa 20(iv); voir également les paragraphes 20 à 26, 102 à 116, 186, 194 et 242 à 260 : dossier d’appel, vol. 16, aux pages 5825 à 5827, 5843 à 5845, 5860, 5862 et 5874 à 5877).

[13] La Cour de l’impôt a rejeté cette thèse d’emblée. Selon son appréciation de la preuve, dont celle portant sur le *modus operandi* des opérations pendant la période de sept ans et celle portant sur la structure tarifaire, M. Paletta n’avait aucunement l’intention de faire des profits, importants ou non.

[14] Plus précisément, M. Paletta a conclu les swaps terme contre terme non pas en vue de spéculer sur la fluctuation du différentiel des taux d’intérêt, mais en vue de profiter des mouvements du cours de la devise afin de générer les pertes importantes et les gains correspondants qui lui permettrait de réaliser la perte voulue pour fins fiscales à chaque année, tout en couvrant tous les risques de change. Au niveau financier, les pertes et les gains minimes tirés des fluctuations du différentiel des taux d’intérêt étaient accessoires et n’avaient guère de rapport avec les pertes et les gains réalisés à des fins fiscales, comme le démontre le tableau suivant (motifs, au paragraphe 96) :

[TRADUCTION]¹

Cycle des opérations	***	Pertes	Gains (réalisés au cours de l’année d’imposition suivante)	Écart net (profit/perte financier(ère))
2000	***	(5 974 460,89 \$)	5 974 660,32 \$	199,43 \$

¹ Note de l’arrêstiste: Lorsque la présente décision a été rendue, il n’existait pas de traduction officielle en français de la décision de la Cour canadienne de l’impôt. Une telle traduction est maintenant disponible. Voir : <https://decision.tcc-cci.gc.ca/tcc-cci/decisions/fr/item/493113/index.do>.

Trading Cycle	***	Losses	Gains (Realized the Following Taxation Year)	Net Difference (Economic Profit/Loss)
2001	***	(\$8,063,011.19)	\$8,030,844.73	(\$32,166.46)
2002	***	(\$9,907,726.75)	\$9,912,321.58	\$4,594.82
2003	***	(\$16,011,042.22)	\$16,026,804.80	\$15,762.58
2004	***	(\$20,467,060.00)	\$20,313,547.00	(\$153,513.00)
2005	***	(\$25,231,920.00)	\$25,212,680.00	(\$19,240.00)
2006	***	(\$46,485,910.00)	\$46,422,000.00	(\$63,910.00)
2007	***	(\$39,998,730.00)	N/A	N/A

Cycle des opérations	***	Pertes	Gains (réalisés au cours de l'année d'imposition suivante)	Écart net (profit/perte financier(ère))
2001	***	(8 063 011,19 \$)	8 030 844,73 \$	(32 166,46) \$
2002	***	(9 907 726,75 \$)	9 912 321,58 \$	4 594,82 \$
2003	***	(16 011 042,22 \$)	16 026 804,80 \$	15 762,58 \$
2004	***	(20 467 060 \$)	20 313 547 \$	(153 513 \$)
2005	***	(25 231 920 \$)	25 212 680 \$	(19 240 \$)
2006	***	(46 485 910 \$)	46 422 000 \$	(63 910 \$)
2007	***	(39 998 730 \$)	s/o	s/o

[15] To enter into his trades, Mr. Paletta paid fees totaling \$770,000, calculated as a percentage of the target loss that he communicated to his brokers for execution through his son Angelo (Reasons, at paragraphs 70–72). In all but one year, the fees paid exceeded the economic gain or loss derived from the swap. Through the achievement of the

[15] Au total, M. Paletta a acquitté des frais de 770 000 \$ pour effectuer les opérations, soit un pourcentage du montant des pertes voulues, lesquelles étaient communiquées à ses courtiers par l'intermédiaire de son fils Angelo (motifs, aux paragraphes 70 à 72). À l'exception d'une seule année au cours de cette période, les frais acquittés excédaient la

target loss year after year, Mr. Paletta was able to claim trading losses in an amount sufficient to erase the quasi-totality of his other income (Reasons, at paragraphs 97–100). Although Mr. Paletta decided to “show” a gain of more than \$6 million in 2007, this was not inconsistent with his tax avoidance plan since he had cumulated losses from previous trading that were sufficient to offset this trading gain (Reasons, at paragraph 98; see also paragraph 7, note 3).

D. *The findings of fact*

[16] In rejecting the Estate’s for-profit theory, the Tax Court made a number of findings of fact that need to be emphasized because they are crucial to the outcome of the appeal. The Tax Court found that “the sole purpose of the trading each year was the realization of the target loss for that year” and that “[e]verything, without exception, revolved around the target loss each year and its realization” (Reasons, at paragraph 70). It further found that “no one seeking to make money would engage in the trades undertaken by Mr. Pat Paletta” (Reasons, at paragraph 134) and that there was no commercial or economic reason for those trades (Reasons, at paragraph 128). The Tax Court rejected the opinion offered by Mr. Paletta’s expert to the effect that the trading appears to have been carried out with the intention to make a profit “overall” (Reasons, at paragraph 140), repeating that “[t]he only purpose of his trading was tax avoidance” (Reasons, at paragraph 142).

[17] The Tax Court further found that “[t]he only trading strategy used by Mr. Pat Paletta was one designed to ensure immediate loss realization and indefinite gain deferral for tax purposes” (Reasons, at paragraph 143). The Tax Court also found that Mr. Paletta and his son knew from the onset the three basic elements of the plan (Reasons, at paragraphs 101 and 263):

perte ou le gain financier réalisé par suite du swap. Grâce à la réalisation de la perte voulue, chaque année, M. Paletta était en mesure de déclarer des pertes sur opérations de change suffisantes pour effacer la presque totalité de ses autres revenus (motifs, aux paragraphes 97 à 100). Bien qu’il ait décidé en 2007 d’« afficher » des gains supérieurs à 6 millions de dollars, une telle décision n’était pas incompatible avec son plan d’évitement fiscal. En effet, il avait antérieurement accumulé des pertes de change suffisantes qui contrebalanceraient ces gains (motifs, au paragraphe 98; voir aussi le paragraphe 7, note 3).

D. *Conclusions de fait*

[16] La Cour de l’impôt, en rejetant la théorie relative à la recherche de profits avancée par la succession, tire des conclusions de fait qu’il convient de souligner, car elles sont essentielles au règlement du présent appel. La Cour de l’impôt conclut que les opérations avaient [TRADUCTION]² « pour seul objet chaque année la réalisation d’une certaine perte pour l’année » et que [TRADUCTION]³ « tout, sans exception, tendait à cette perte et à sa réalisation chaque année » (motifs, au paragraphe 70). En outre, selon elle, [TRADUCTION]⁴ « aucune personne désireuse de réaliser des gains n’aurait effectué les opérations réalisées par M. Paletta » (motifs, au paragraphe 134) et les opérations n’étaient pas justifiées sur les plans financier ou commercial (motifs, au paragraphe 128). La Cour de l’impôt rejette l’avis de l’expert cité par M. Paletta suivant lequel les opérations semblent avoir eu pour objet de générer des profits [TRADUCTION]⁵ « au bout du compte » (motifs, au paragraphe 140). Elle répète que « le seul objet des opérations était l’évitement fiscal » (motifs, au paragraphe 142).

[17] De plus, la Cour de l’impôt estime que [TRADUCTION]⁶ « la seule stratégie d’opérations de change employée par M. Paletta consistait à assurer la réalisation immédiate des pertes et un report indéfini des gains à des

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

1. Before the end of the year, the loss legs of the straddle would be closed out so as to realize the target loss for the year;
2. Shortly after the start of the next taxation year the corresponding gain legs would be closed out and realized—they both understood that those gains must be included in computing income for the next taxation year; and
3. The target loss for the next taxation year would be sufficient to shelter (a) the gains realized earlier in the taxation year and (b) the taxable income that Mr. Pat Paletta anticipated receiving in that year. (Emphasis in the original; footnote omitted.)

[18] The Tax Court later added that “[t]here can be no doubt but that the straddle trading had no business purpose”. Instead, “[i]ts only purpose was to allow Mr. Pat Paletta to claim non-capital losses that he could use to offset his taxable income each year” (Reasons, at paragraph 227).

E. *The application of the law to the facts*

[19] Despite having found that Mr. Paletta did not trade for profit or for commercial reasons, the Tax Court held that his trading activities gave rise to a business. Specifically, the Tax Court found that the fact that Mr. Paletta’s trading activities could at all times yield negligible gains and losses together with the fact that these activities were by their nature commercial and had no personal element, left it no choice but to hold that a source of income existed. According to the Tax Court, “*Stewart* instructs us clearly that the source analysis in such circumstances must end there” (Reasons, at paragraph 204; referring to *Stewart v. Canada*, 2002 SCC 46, [2002] 2 S.C.R. 645 (*Stewart*)).

fins fiscales » (motifs, au paragraphe 143). Elle conclut également que M. Paletta et son fils connaissaient dès le départ les trois éléments qui formaient le plan (motifs, aux paragraphes 101 et 263) :

[TRADUCTION]⁷

1. Avant la fin de l’année, la portion équivalant à une perte de l’opération de décalage serait close pour que soit réalisée la perte voulue pour l’année;
2. Peu après le début de l’année d’imposition suivante, la portion équivalant à un gain correspondante serait close et le gain réalisé (tous deux savaient que ces gains devaient impérativement être inclus dans le calcul du revenu pour cette année d’imposition);
3. La perte voulue pour l’année d’imposition suivante suffirait à mettre à l’abri du fisc (a) les gains réalisés antérieurement au cours de l’année d’imposition et (b) le revenu imposable que M. Paletta prévoyait toucher au cours de cette année. (Souligné dans l’original; note de bas de page omise.)

[18] La Cour de l’impôt ajoute que [TRADUCTION]⁸ « manifestement les opérations de décalage n’avaient aucun objet commercial ». Au contraire, « leur seul objet consistait à permettre à M. Paletta de demander la déduction pour pertes autres que des pertes en capital en vue de contrebalancer son revenu imposable chaque année » (motifs, au paragraphe 227).

E. *Application du droit aux faits*

[19] La Cour de l’impôt, même si elle conclut que M. Paletta n’a pas effectué les opérations dans un but commercial ou pour la recherche de profits, est néanmoins d’avis que ses activités de change constituaient une entreprise. Tout particulièrement, selon elle, comme les activités de change de M. Paletta étaient en tout temps susceptibles de donner lieu à des gains et à des pertes négligeables, et comme ces activités étaient de nature commerciale et étaient dépourvues de tout aspect personnel, elle ne pouvait que conclure à l’existence d’une source de revenus. Suivant la Cour de l’impôt, [TRADUCTION] « l’arrêt *Stewart* enseigne clairement que l’analyse quant à la source dans de telles circonstances doit s’arrêter là »

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

[20] The Tax Court added that the Supreme Court in *Walls v. Canada*, 2002 SCC 47, [2002] 2 S.C.R. 684 (*Walls SCC*) confirmed that an intent to profit was not a prerequisite in order for a business to exist when it held that Mr. Walls was engaged in a business, despite the fact that the activity in question was not undertaken for profit and was entirely devoted to the avoidance of tax (Reasons, at paragraph 202). The Tax Court's theory that *Stewart* and *Walls SCC* could be so read was developed without the assistance of the parties as both argued their case at trial on the basis that an intent to profit had to be present before a business could be found to exist.

[21] Although the other arguments raised by the appellant (the Crown)—sham, window dressing, legally ineffective transactions—were ancillary to the source analysis, the Tax Court devoted a good part of its reasons to these issues. The Tax Court made clear that Mr. Paletta correctly represented the legal rights and obligations flowing from his forward FX trading and that the evidence did not support the Crown's contention that the documentation had been fabricated (Reasons, at paragraphs 225 and 255). The Tax Court also relied on the decision of the Supreme Court in *Friedberg v. Canada*, [1993] 4 S.C.R. 285, 160 N.R. 312 (*Friedberg*) to hold that Mr. Paletta could use the realization method to report his trading gains and losses (Reasons, at paragraph 191).

[22] The Tax Court then addressed whether Mr. Paletta made any misrepresentations that would warrant the reopening of statute-barred years and the application of gross negligence penalties. Given the finding that the forward FX trading activities gave rise to a source of income, the Tax Court centred its analysis on whether Mr. Paletta fully reported the gains derived from that source. It found that Mr. Paletta failed to include the gain leg of his trades in his 2002 return thereby making an \$8 million understatement of income. The Tax Court went on to find that this understatement was attributable to “conduct tantamount to intentional acting” (Reasons, at paragraph 269)

(motifs, au paragraphe 204; renvoi à *Stewart c. Canada*, 2002 CSC 46, [2002] 2 R.C.S. 645 (*Stewart*)).

[20] La Cour de l'impôt ajoute que, selon la Cour suprême dans l'arrêt *Walls c. Canada*, 2002 CSC 47, [2002] 2 R.C.S. 684 (*Walls CSC*), l'existence d'une activité commerciale n'est pas subordonnée à une intention de réaliser un profit, puisque la Cour suprême a conclu que M. Walls participait à une activité commerciale même si l'activité en question n'avait pas pour objet de réaliser des profits et qu'elle visait entièrement l'évitement fiscal (motifs, au paragraphe 202). Cette interprétation de la Cour de l'impôt des arrêts *Stewart* et *Walls CSC* ne provient pas des parties, car celles-ci ont présenté l'affaire à l'audience en tenant pour acquis que l'intention de réaliser des profits est essentielle à l'existence d'une activité commerciale.

[21] Bien que les autres arguments invoqués par l'appelante (la Couronne) — trompe-l'œil, artifice, opérations dépourvues d'effet juridique — étaient accessoires à l'analyse quant à la source de revenus, la Cour de l'impôt a néanmoins consacré une partie considérable de ses motifs à ces questions. Il ressort des motifs de la Cour de l'impôt que M. Paletta a décrit correctement les droits et obligations juridiques découlant de ses opérations de change à terme et que la preuve n'étayait pas la thèse de la Couronne suivant laquelle les documents étaient faux (motifs, aux paragraphes 225 et 255). Également, sur le fondement de l'arrêt *Friedberg c. Canada*, [1993] 4 R.C.S. 285, 1993 CanLII 41 (*Friedberg*), la Cour de l'impôt arrive à la conclusion que M. Paletta pouvait suivre la méthode de la réalisation pour déclarer ses gains et pertes de change (motifs, au paragraphe 191).

[22] La Cour de l'impôt s'attaque ensuite à déterminer si M. Paletta a fait une présentation erronée des faits qui justifierait l'établissement de nouvelles cotisations à l'égard d'années frappées de prescription et l'imposition de pénalités pour faute lourde. Ayant conclu que les opérations de change à terme donnaient lieu à une source de revenus, elle se demande seulement si M. Paletta a déclaré tous les revenus tirés de cette source. Selon elle, dans sa déclaration pour 2002, M. Paletta n'a pas déclaré la portion de ses activités de change qui donnaient lieu à un gain, à savoir 8 millions de dollars. La Cour de l'impôt est d'avis que cette déclaration en moins est due à une

and confirmed that the 2002 taxation year could be reopened in order to assess the understated amount and apply the gross negligence penalty for that year. All the reassessments were otherwise vacated.

[23] The Tax Court concluded its analysis by explaining that although this outcome was not the one it would have liked, binding precedents of the Supreme Court obliged it to reach the result that it did (Reasons, at paragraph 271).

POSITION OF THE PARTIES

A. *The Crown*

[24] The Crown's sole contention in this appeal is that the Tax Court could not hold that Mr. Paletta's forward FX trading activities gave rise to a business given its finding that Mr. Paletta did not intend to profit from his trades. According to the Crown, the Tax Court, in confirming the existence of a business despite this finding, misconstrued binding case law, in particular the pronouncements of the Supreme Court in *Stewart, Walls SCC, Friedberg and Stupart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536, 10 D.L.R. (4th) 1 (*Stupart*) (Memorandum of the Crown, at paragraphs 26–73).

[25] The Crown submits that had the Tax Court held that Mr. Paletta's trading losses were not incurred in the course of a business, as it should have, it would then have determined whether, in claiming his losses as business losses, Mr. Paletta made a misrepresentation attributable to neglect or wilful default. The Crown asks that we examine the evidence as it pertains to this issue and make the necessary findings of fact (Memorandum of the Crown, at paragraphs 76–77).

[26] In this respect, the Crown submits that no experienced businessperson in the position of Mr. Paletta could reasonably believe that the trading activities gave rise to a business given that they were conducted for the sole purpose of avoiding tax. According to the Crown, Mr. Paletta's behaviour in that regard rises to the level of

[TRANSLATION]⁹ « conduite qui correspond à une action délibérée » (motifs, au paragraphe 269) et autorise un nouvel examen de l'année d'imposition 2002 pour permettre que la somme déclarée en moins soit incluse dans le revenu et pour imposer la pénalité pour faute lourde cette année-là. Elle annule toutes les autres nouvelles cotisations.

[23] La Cour de l'impôt conclut son analyse en expliquant que, si l'issue n'est pas celle qu'elle aurait voulue, les arrêts de principe de la Cour suprême l'obligent à trancher ainsi (motifs, au paragraphe 271).

THÈSE DES PARTIES

A. *La Couronne*

[24] La Couronne soulève un seul argument dans le présent appel, à savoir qu'il n'était pas loisible à la Cour de l'impôt de conclure que les opérations de change à terme de M. Paletta constituaient une entreprise, car elle avait constaté que ce dernier n'entendait pas tirer de profit de ses activités de change. Selon la Couronne, en concluant à l'existence d'une entreprise malgré une telle constatation, la Cour de l'impôt a mal interprété les arrêts de principe, tout particulièrement les enseignements de la Cour suprême dans les affaires *Stewart, Walls CSC, Friedberg et Stupart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, 1984 CanLII 20 (*Stupart*) (mémoire de la Couronne, aux paragraphes 26 à 73).

[25] La Couronne fait valoir que si la Cour de l'impôt avait conclu que les pertes de change de M. Paletta n'avaient pas été subies dans le cours d'une entreprise, comme il se doit, elle se serait alors demandé si, en déclarant des pertes d'entreprise, M. Paletta a fait une présentation erronée des faits par négligence ou omission volontaire. La Couronne demande à notre Cour d'examiner la preuve pertinente en la matière et d'en tirer les conclusions de fait nécessaires (mémoire de la Couronne, aux paragraphes 76 et 77).

[26] À cet égard, la Couronne affirme qu'aucun entrepreneur expérimenté dans la situation de M. Paletta n'aurait raisonnablement pu croire que les activités de change constituaient une entreprise, puisqu'elles avaient

⁹ *Ibid.*

wilful blindness and gross negligence thereby allowing for the reassessment beyond the normal reassessment period and the application of the penalty (Memorandum of the Crown, at paragraphs 78–98).

B. *The Estate*

[27] The Estate, for its part, accepts the Tax Court's conclusion that Mr. Paletta's trading activities were not conducted for profit. It argues, however, that the Tax Court correctly held that these activities nevertheless gave rise to a business for purposes of the Act. In this respect, it focuses on paragraph 53 of *Stewart* and stresses that an intent to profit is irrelevant in light of that decision (Memorandum of the Estate, at paragraphs 40–45). Specifically, Mr. Paletta's trades bear the hallmarks of commerciality in that they were subject to risk, and were made in a market full of large global banks, in a manner consistent with industry norms and through regulated entities subject to oversight (Memorandum of the Estate, at paragraph 39). Relying on the Tax Court's reading of *Stewart* and of the relevant case law, the Estate submits that this is where the analysis should end (Memorandum of the Estate, at paragraphs 32–38 and 46–71).

[28] In the event that Mr. Paletta's trading activities did not give rise to a business, the Estate submits that Mr. Paletta acted as a reasonable person would in reporting his trading losses as business losses (Memorandum of the Estate, at paragraphs 72–81). In this respect, the Estate refers to a series of steps taken by Mr. Paletta with the assistance of his son, Angelo, which show that he handled the issue with care and was neither neglectful nor careless (Memorandum of the Estate, at paragraphs 82–92).

ANALYSIS

[29] As the trial unfolded before the Tax Court and the evidence was presented and appreciated, it became apparent to the Crown that the lead arguments raised

pour seul objet l'évitement fiscal. Selon elle, la conduite de M. Paletta à cet égard équivaut à de l'aveuglement volontaire et à faute lourde. Ainsi, il est permis d'établir une nouvelle cotisation après la période normale de nouvelle cotisation et d'imposer la pénalité (mémoire de la Couronne, aux paragraphes 78 à 98).

B. *La succession*

[27] Pour sa part, la succession accepte la conclusion de la Cour de l'impôt suivant laquelle les activités de change de M. Paletta n'avaient pas pour objet la recherche de profits. Toutefois, selon elle, la Cour de l'impôt a conclu à bon droit qu'il s'agissait tout de même d'une entreprise pour l'application de la Loi. La succession invoque le paragraphe 53 de l'arrêt *Stewart* pour soutenir que l'intention de générer un profit n'importe pas (mémoire de la succession, aux paragraphes 40 à 45). Plus précisément, elle affirme que les activités de change de M. Paletta ont les attributs d'une activité commerciale en ce sens qu'elles comportaient un risque, étaient exercées au sein d'un marché auquel participent les grandes banques internationales, ont été effectuées dans le respect des normes du secteur et par le truchement d'organes réglementés soumis à une surveillance (mémoire de la succession, au paragraphe 39). Faisant valoir l'interprétation qu'a adoptée la Cour de l'impôt de l'arrêt *Stewart* et de la jurisprudence pertinente, la succession affirme que l'analyse doit s'arrêter là (mémoire de la succession, aux paragraphes 32 à 38 et 46 à 71).

[28] Selon la succession, si les activités de change de M. Paletta ne constituent pas une entreprise, ce dernier a néanmoins agi comme l'aurait fait une personne raisonnable en déclarant ses pertes de change à titre de pertes d'entreprise (mémoire de la succession, aux paragraphes 72 à 81). À cet égard, la succession renvoie à une série de mesures prises par M. Paletta avec l'aide de son fils, Angelo, qui démontrent qu'il a traité l'affaire avec soin et n'a pas fait preuve de négligence ni d'insouciance (mémoire de la succession, aux paragraphes 82 à 92).

ANALYSE

[29] Au fur et à mesure que s'est déroulée l'audience devant la Cour de l'impôt, la Couronne a constaté que les principaux arguments qu'elle avait soulevés au soutien des

in support of the reassessments—sham, window dressing, ineffective transactions—could not be supported, but that its alternative argument—Mr. Paletta’s forward FX trading activities did not give rise to a source of income—could. By the time of final argument, this became the sole ground, all others being relegated to a secondary role in support of the source argument (Reasons, at paragraph 48). Before us, the Crown’s case rests exclusively on the source issue.

A. *The source issue*

[30] The concept of source of income is fundamental to the Act. There can be no taxation without income and, absent a specific rule (Division C), there can be no income without a source. Tax in turn can only be determined after income has been computed for the year. The foundational rule for the computation of income is set out in section 3. Section 3 reads in part:

Income for taxation year

3 The income of a taxpayer for a taxation year for the purposes of this Part is the taxpayer’s income for the year determined by the following rules:

- (a) determine the total of all amounts each of which is the taxpayer’s income for the year (other than a taxable capital gain from the disposition of a property) from a source inside or outside Canada, including, without restricting the generality of the foregoing, the taxpayer’s income for the year from each office, employment, business and property

[31] Pursuant to section 9 of the Act, the income derived from a business or property source is the “profit” derived therefrom, i.e.: the revenues less the expenses incurred to earn them (*Russell v. Town & County Bank* (1883), 13 App. Cas. 418 (H.L.), at page 424, cited in *Minister of National Revenue v. Anaconda American Brass Ltd.* (1955), 55 D.T.C. 1220, [1955] C.T.C. 311 (J.C.P.C.)). The “loss” from a business or property is the result of the reverse equation. Because they are the reverse side of the same coin, the existence of a “profit” or “loss” for tax purposes is subject to the same conditions. In this respect, it is useful to note that no court has ever held that a “profit”

nouvelles cotisations — à savoir trompe-l’œil, artifice et opérations dépourvues d’effet juridique — n’étaient pas étayés par la preuve. En revanche, son argument subsidiaire, selon lequel les opérations de change à terme ne donnaient pas lieu à une source de revenus, l’était. Au moment de présenter ses observations finales, la Couronne avait réduit son argumentation à ce seul point, les autres étant relégués à un rôle secondaire à l’appui de l’argument de la source (motifs, au paragraphe 48). Devant nous, la Couronne soulève seulement la question de la source de revenus.

A. *Source de revenus*

[30] Le concept de source de revenus est fondamental dans la Loi. Il n’y a pas d’imposition sans revenu et, sauf lorsque s’applique une règle spéciale (section C), il n’y a pas de revenu sans source. L’impôt ne peut être déterminé qu’une fois que le revenu a été calculé pour l’année. La règle fondamentale applicable au calcul du revenu est énoncée à l’article 3, qui est en partie ainsi rédigé :

Revenu pour l’année d’imposition

3 Pour déterminer le revenu d’un contribuable pour une année d’imposition, pour l’application de la présente partie, les calculs suivants sont à effectuer :

- a) le calcul du total des sommes qui constituent chacune le revenu du contribuable pour l’année (autre qu’un gain en capital imposable résultant de la disposition d’un bien) dont la source se situe au Canada ou à l’étranger, y compris, sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, le revenu tiré de chaque charge, emploi, entreprise et bien

[31] Aux termes de l’article 9 de la Loi, le revenu tiré d’une entreprise ou d’un bien est constitué du « bénéfice » tiré de l’un ou de l’autre, à savoir les revenus moins les dépenses engagées en vue de les gagner (*Russell v. Town & County Bank* (1883), 13 App. Cas. 418 (H.L.), à la page 424, cité dans *Minister of National Revenue v. Anaconda American Brass Ltd.* (1955), 55 D.T.C. 1220, [1955] C.T.C. 311 (J.C.P.C.)). Les « pertes » d’une entreprise ou d’un bien sont le résultat de la formule inverse. Comme ils représentent les deux côtés d’une même médaille, aux fins d’imposition, les « bénéfices » et les « pertes » sont soumis aux mêmes conditions d’existence. À cet égard,

or “loss” can arise under section 9 in the absence of an intent to profit, subject to the Tax Court’s unique reading of *Stewart* and *Walls SCC*. Section 9 reads in part:

Income

9 (1) Subject to this Part, a taxpayer’s income for a taxation year from a business or property is the taxpayer’s profit from that business or property for the year.

Loss

(2) ... a taxpayer’s loss for a taxation year from a business or property is the amount of the taxpayer’s loss, if any, for the taxation year from that source computed by applying the provisions of this Act respecting computation of income from that source with such modifications as the circumstances require.

Unless Mr. Paletta’s trading gains and losses emanate from a source in the form of a business, they do not come within section 9 and can neither be included nor deducted in the computation of his income pursuant to section 3.

i. Standard of review

[32] The outcome of this appeal turns on the Tax Court’s reading of various decisions that were binding on it. Identifying the legal principles established by these decisions gives rise to questions of law with respect to which the Tax Court is entitled to no deference.

ii. *Stewart* and *Walls SCC*

[33] Despite finding that Mr. Paletta did not trade for profit, the Tax Court held that the trading losses that he claimed originated from a business. The Tax Court explained that the decisions of the Supreme Court in *Stewart* and *Walls SCC* “obliged” it to hold that the trading activities gave rise to a source of income (Reasons, at paragraph 271). The Tax Court read these decisions as authority for the proposition that where an activity appears

souignons qu’aucun tribunal n’a jamais conclu à l’existence d’un « bénéfice » ou d’une « perte », sous le régime de l’article 9, sans une intention de réaliser des profits, à l’exception de la lecture particulière qu’a fait la Cour de l’impôt des arrêts *Stewart* et *Walls CSC*. L’article 9 est en partie ainsi rédigé :

Revenu

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le revenu qu’un contribuable tire d’une entreprise ou d’un bien pour une année d’imposition est le bénéfice qu’il en tire pour cette année.

Perte

(2) [...] la perte subie par un contribuable au cours d’une année d’imposition relativement à une entreprise ou à un bien est le montant de sa perte subie au cours de l’année relativement à cette entreprise ou à ce bien, calculée par l’application, avec les adaptations nécessaires, des dispositions de la présente loi afférentes au calcul du revenu tiré de cette entreprise ou de ce bien.

À moins que les pertes et les revenus des opérations de change de M. Paletta ne soient tirés d’une entreprise, ils ne tombent pas sous le coup de l’article 9 et ne sauraient être inclus dans le calcul de son revenu, ou déduits de ce dernier, pour l’application de l’article 3.

i. Norme de contrôle

[32] L’issue du présent appel dépend de l’interprétation qu’a donnée la Cour de l’impôt à divers arrêts qu’elle était contrainte d’appliquer. La définition des principes de droit établis par ces arrêts fait intervenir des questions de droit; partant, la décision de la Cour de l’impôt n’emporte aucune déférence.

ii. Les arrêts *Stewart* et *Walls CSC*

[33] Bien qu’elle soit arrivée à la conclusion que les opérations de change de M. Paletta ne visaient pas la réalisation de profits, la Cour de l’impôt a néanmoins conclu que les pertes de change dont ce dernier demandait la déduction étaient des pertes d’entreprise. La Cour de l’impôt s’est donc dite [TRADUCTION]¹⁰ « contrainte » par les arrêts *Stewart* et *Walls CSC*, rendus par la Cour suprême,

¹⁰ *Ibid.*

to be inherently commercial, it is a source of income even where the activity is not in fact carried on for commercial reasons or with a view to profit. With respect, this is not what *Stewart* and *Walls SCC* stand for.

[34] The Supreme Court in *Stewart* was focused on doing away with the reasonable expectation of profit test (the REOP test). This test originally had a specific statutory underpinning, but became, over time, a broad-based test used in all kinds of situations to determine if an activity gave rise to a source of income or whether the taxpayer is engaged in a personal endeavour, typically in the form of a hobby (*Moldowan v. The Queen* (1977), [1978] 1 S.C.R. 480, 77 D.L.R. (3d) 112). The Court was particularly concerned by the fact that, in applying this test, judges were using hindsight and often second-guessing the business acumen of the taxpayers concerned, a role for which they were ill-equipped and no better positioned than those whose business decisions they were assessing (*Stewart*, at paragraphs 44–47). More fundamentally, the REOP test, which has no statutory foundation as a stand-alone test of general application, had overtaken the long accepted common law definition of business which simply requires that the activity be undertaken in the pursuit of profit (*Stewart*, at paragraph 38, citing *Smith v. Anderson* (1880), 15 Ch. D. 247 (C.A.), at page 258; *Terminal Dock and Warehouse Co. v. Minister of National Revenue*, [1968] 2 Ex. C.R. 78, [1968] C.T.C. 78, affd [1968] S.C.R. vi, 68 D.T.C. 5316).

[35] The Supreme Court therefore devised a simple two-step test focused on the pursuit of profit that had withstood the test of time remarkably well until the decision under appeal was released:

1. Is the activity of the taxpayer undertaken in the pursuit of profit, or is it a personal endeavour?

d'affirmer que les activités de change constituaient une source de revenus (motifs, au paragraphe 271). La Cour de l'impôt estimait que, suivant ces arrêts, dès lors qu'une activité semble avoir une nature intrinsèquement commerciale, elle constitue une source de revenus, même si elle n'a pas d'objet commercial ou de recherche de profits. N'en déplaise à la Cour de l'impôt, ce ne sont pas là les enseignements des arrêts *Stewart* et *Walls CSC*.

[34] Dans l'arrêt *Stewart*, la Cour suprême cherchait à abandonner le critère de l'expectative raisonnable de profit (le critère de l'ERP). À l'origine, ce critère était rattaché à une disposition légale précise, mais, au fil du temps, son application a été élargie à toutes sortes de situations pour déterminer si une activité emportait une source de revenus ou si le contribuable poursuivait plutôt une démarche personnelle, généralement un passe-temps (*Moldowan c. La Reine* (1977), [1978] 1 R.C.S. 480, 1977 CanLII 5). Tout particulièrement, la Cour suprême ne voyait pas d'un bon œil le fait que les juges, en appliquant ce critère, évaluaient avec du recul les décisions commerciales des contribuables visés et mettaient souvent en doute le sens des affaires de ces derniers, un rôle pour lequel les juges n'étaient ni bien outillés ni mieux placés que les contribuables dont ils scrutaient les actes (*Stewart*, aux paragraphes 44 à 47). Fondamentalement, le critère de l'ERP, qui n'est pas prévu dans la Loi à titre de critère autonome d'application générale, avait fini par remplacer la définition de common law acceptée depuis longtemps de ce qui constitue une entreprise, suivant laquelle il s'agit simplement d'une activité qui a pour objet la recherche de profits (*Stewart*, au paragraphe 38, citant *Smith v. Anderson* (1880), 15 Ch. D. 247 (C.A.), à la page 258; *Terminal Dock and Warehouse Co. v. M.N.R.*, [1968] 2 R.C. de l'É. 78, [1968] C.T.C. 78, conf. par [1968] R.C.S. vi, 68 D.T.C. 5316).

[35] Par conséquent, la Cour suprême a élaboré un critère simple à deux volets axé sur la recherche de profits qui a résisté à l'épreuve du temps remarquablement bien, jusqu'au jugement sur lequel porte le présent appel. Le critère est le suivant :

1. L'activité du contribuable est-elle exercée en vue de réaliser un profit, ou s'agit-il d'une démarche personnelle?

2. If it is not a personal endeavour, is the source of income a business or property?

Where the activity contains no personal element and is clearly commercial, no further inquiry is necessary (*Stewart*, at paragraph 60).

[36] *Stewart* teaches that, in the absence of a personal or hobby element, where courts are confronted with what appears to be a clearly commercial activity and the evidence is consistent with the view that the activity is conducted for profit, they need go no further to hold that a business or property source of income exists for purposes of the Act. However, where as is the case here, the evidence reveals that, despite the appearances of commerciality, the activity is not in fact conducted with a view to profit, a business or property source cannot be found to exist.

[37] The Tax Court read *Stewart* differently. It held that the *Stewart* test effectively did away with the pursuit of profit as a prerequisite for the existence of a business, and that as Mr. Paletta was engaged in what it viewed as a clear commercial activity with no personal element, it was bound to hold that a business existed despite the absence of any profit motive.

[38] This reading is incompatible with what the Supreme Court actually said in *Stewart*. Not only did *Stewart* not oblige the Tax Court to hold that there was a source of income in these circumstances, but it required the Tax Court to come to the opposite conclusion. In *Stewart*, the Supreme Court made it clear that the test being devised was consistent with the traditional common law definition of “business”. The word “business” is given an inclusive and expansive meaning under the Act (subsection 248(1)), but is left otherwise undefined. As in such circumstances, the private law—the common law on the facts of *Stewart*—fills the gap, the Supreme Court explained that the *Stewart* test gave effect to the common law definition of “business” (*Stewart*, at paragraph 51):

2. S’il ne s’agit pas d’une démarche personnelle, la source du revenu est-elle une entreprise ou un bien?

Lorsque l’activité ne comporte aucun aspect personnel et qu’elle est manifestement commerciale, il n’est pas nécessaire de pousser l’analyse plus loin (*Stewart*, au paragraphe 60).

[36] Suivant l’arrêt *Stewart*, dans les cas où l’activité ne comporte pas d’aspect personnel ou récréatif, qu’il semble s’agir d’une activité manifestement commerciale et que la preuve étaye la thèse selon laquelle l’activité en question a pour objet la réalisation de profits, il n’est pas nécessaire pour le tribunal de poursuivre l’analyse pour conclure à l’existence d’une source de revenus tirés d’une entreprise ou d’un bien pour les fins de la Loi. Or, dans les cas où la preuve révèle, comme en l’espèce, que, malgré des airs d’activité commerciale, l’activité en question n’a pas pour objet cette réalisation de profits, l’on ne saurait conclure à l’existence d’une source de revenus tirés d’une entreprise ou d’un bien.

[37] La Cour de l’impôt a adopté une autre interprétation de l’arrêt *Stewart*. Selon elle, le critère qui y est énoncé a eu pour effet de supprimer la nécessité de subordonner l’existence d’une entreprise à la démonstration d’une recherche de profits. Ainsi, comme à son avis M. Paletta poursuivait une activité manifestement commerciale dépourvue de tout aspect personnel, elle était contrainte de conclure à l’existence d’une entreprise, malgré l’absence d’intention de réaliser des profits.

[38] Une telle interprétation n’est pas conforme aux enseignements de l’arrêt *Stewart*. Non seulement la Cour suprême ne contraignait pas la Cour de l’impôt à conclure à l’existence d’une source de revenus dans une telle situation, mais elle l’obligeait en fait à tirer la conclusion inverse. Dans l’arrêt *Stewart*, la Cour Suprême explique précisément que le critère énoncé est conforme à la définition traditionnelle de ce qui constitue une « entreprise » en common law. Le terme « entreprise » est défini en termes généraux dans la Loi (paragraphe 248(1)), sans être précisé davantage. Dans de telles circonstances, le droit privé — la common law au vu des faits de l’affaire *Stewart* — vient éclairer la question. La Cour suprême explique que le critère énoncé dans l’arrêt *Stewart* donne

Equating “source of income” with an activity undertaken “in pursuit of profit” accords with the traditional common law definition of “business”, i.e., “anything which occupies the time and attention and labour of a man for the purpose of profit”: *Smith, supra*, at p. 258; *Terminal Dock, supra*.

[39] Yet, the Tax Court read *Stewart* as requiring it to equate “source of income” with an activity that is not undertaken in “pursuit of profit” and to provide for a result that conflicts, rather than accords, with the common law definition of “business”. This turns *Stewart* on its head. Contrary to what the Tax Court believed, it could not hold that Mr. Paletta was engaged in a commercial activity in the face of evidence establishing that he had no intention to profit. The objective of the *Stewart* test, which was to reaffirm “pursuit of profit” as the decisive consideration in ascertaining the existence of a business, precludes the possibility that this test could be construed so as to require the recognition of a business in the face of evidence that establishes that profits are not being pursued.

[40] Even if *Stewart* cannot be read as the Tax Court proposes, the Estate submits that the companion case to *Stewart*, *Walls SCC*, can, and indeed must. In this regard, the Estate first relies on the findings of fact made by the Federal Court at trial (at the time, the Federal Court, Trial Division) in *Walls v. R.*, [1996] 2 C.T.C. 14, 96 D.T.C. 6142 (*Walls FC*) to the effect that the activity in that case was undercapitalized and unable to produce a profit (Memorandum of the Estate, at paragraphs 60 and 61). It submits that the Supreme Court’s conclusion in *Walls SCC* that a business exists despite these findings confirms that an intention to profit is no longer an essential element.

[41] In advancing this argument, the Estate omits to point out that the trial court’s findings on which it relies were made in applying the REOP test, that is through the

effet à la définition du terme « entreprise » issue de la common law (*Stewart*, au paragraphe 51) :

Assimiler la « source de revenu » à une activité exercée « en vue de réaliser un profit » concorde avec la définition traditionnelle du mot « entreprise » qui est donnée en common law, à savoir [TRADUCTION] « tout ce qui occupe le temps, l’attention et les efforts d’un homme et qui a pour objet la réalisation d’un profit » : *Smith*, précité, p. 258; *Terminal Dock*, précité.

[39] Or, la Cour de l’impôt a conclu que l’arrêt *Stewart* l’obligeait à assimiler à une « source de revenus » une activité qui n’est pas exercée « en vue de réaliser un profit » et à en arriver à un résultat contraire à la définition de ce qui constitue une « entreprise » en common law. Une telle interprétation est diamétralement opposée à l’arrêt *Stewart*. Contrairement à ce qu’affirme la Cour de l’impôt, il ne lui était pas loisible de conclure à l’existence d’une activité commerciale à la lumière d’éléments de preuve révélant que M. Paletta n’avait aucune intention de réaliser des profits. Le critère énoncé dans l’arrêt *Stewart* avait pour objet de remettre au premier plan la « recherche de profit » dans l’analyse servant à déterminer si une activité constitue une entreprise. Par conséquent, il n’est pas possible de l’interpréter de façon à exiger que l’on conclue à l’existence d’une entreprise dans les cas où la preuve démontre l’absence d’une intention de réaliser des profits.

[40] La succession soutient que, même si l’arrêt *Stewart* ne peut être interprété comme l’a fait la Cour de l’impôt, l’arrêt connexe *Walls CSC* peut l’être, et même doit l’être. À cet égard, la succession se fonde d’abord sur les conclusions de fait tirées par la Cour fédérale (alors la Division de première instance de la Cour fédérale) dans la décision *Walls c. Canada*, [1996] A.C.F. n° 145 (QL) (*Walls CF*), selon lesquelles la société en commandite dans cette affaire manquait de capitaux et était incapable de produire des profits (mémoire de la succession, aux paragraphes 60 et 61). Elle affirme qu’en concluant qu’une entreprise existait malgré ces constatations, la Cour Suprême a confirmé que l’intention de réaliser des profits n’est plus un élément essentiel.

[41] Dans ses observations à l’appui de cet argument, la succession ne mentionne pas que les conclusions sur lesquelles elle se fonde avaient été tirées, en première

use of hindsight, and by second-guessing the business judgment of the partners (*Walls FC*, at paragraphs 14–16 [pages 19-20 of C.T.C.]). The Supreme Court was not bound by these findings as this is the very approach that was proscribed in *Stewart*.

[42] In *Walls SCC*, the Supreme Court was illustrating the application of the *Stewart* test. The case involved the tax-motivated purchase of partnership interests in a storage park operation acquired by the partnership as a going concern. In holding that the partners were engaged in a business, the Court wrote (*Walls SCC*, at paragraph 22):

Although the respondents in this case were clearly motivated by tax considerations when they purchased their interests in the Partnership, this does not detract from the commercial nature of the storage park operation or its characterization as a source of income for the purposes of s. 9 of the Act. It is a well-established proposition that a tax motivation does not affect the validity of transactions for tax purposes: *Backman v. Canada*, [2001] 1 S.C.R. 367, 2001 SCC 10, at para. 22; *Shell Canada Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 622; *Canada v. Antosko*, [1994] 2 S.C.R. 312; *Stuart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536, at p. 540.

[43] By this decision, the Supreme Court confirmed the decision of the Federal Court of Appeal (at the time, the Federal Court, Appeal Division) in *Walls v. Canada*, [2000] 1 C.T.C. 324, 2000 D.T.C. 6025 (*Walls FCA*). *Walls FCA* reversed *Walls FC*, applying *Tonn v. Canada* (1995), [1996] 2 F.C. 73, [1996] 1 C.T.C. 205, 96 D.T.C. 6001 (C.A.), a decision that sets out the approach that foreshadowed the advent of the *Stewart* test. The important point made in both *Walls FCA* and *Walls SCC* is that the partnership “purchased and maintained an ongoing commercial operation” that continued to operate exactly as it had before (*Walls SCC*, at paragraph 21; *Walls FCA*, at paragraph 1).

[44] The purpose of the exercise in *Walls SCC* was to highlight the failings of the REOP test and show the contrasting result obtained under the *Stewart* test. Applying the *Stewart* test, the Supreme Court held that the operation was a commercial activity, a conclusion that could

instance, par l’application du critère de l’ERP, c’est-à-dire avec du recul, et en remettant en doute le sens des affaires des associés (*Walls CF*, aux paragraphes 14 à 16). La Cour suprême n’était pas liée par ces conclusions de fait, car cette méthode a été interdite par l’arrêt *Stewart*.

[42] Dans *Walls CSC*, la Cour Suprême cherchait à illustrer l’application du critère énoncé dans l’arrêt *Stewart*. L’affaire portait sur l’achat, motivé par des fins fiscales, d’une participation dans une société en commandite possédant un parc d’entreposage, lequel avait été acquis par la société en commandite afin d’en poursuivre ses activités. En concluant que les associés exploitaient une entreprise, la Cour suprême a fait observer ce qui suit (*Walls CSC*, au paragraphe 22) :

Même si les intimés en l’espèce étaient clairement motivés par des considérations fiscales lorsqu’ils ont acquis leur participation dans la société, cela n’enlève rien à la nature commerciale de l’exploitation du parc d’entreposage ni à sa qualification de source de revenu pour l’application de l’art. 9 de la Loi. Il est bien établi qu’une motivation d’ordre fiscal n’enlève rien à la validité d’opérations effectuées à des fins fiscales : *Backman c. Canada*, [2001] 1 R.C.S. 367, 2001 CSC 10, par. 22; *Shell Canada Ltée c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 622; *Canada c. Antosko*, [1994] 2 R.C.S. 312; *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, p. 540.

[43] Par cet arrêt, la Cour suprême a confirmé l’arrêt rendu précédemment par la Cour d’appel fédérale (alors la Division d’appel de la Cour fédérale) dans *Walls c. Canada*, 1999 CanLII 9127, [1999] A.C.F. n° 1823 (QL) (*Walls CAF*). L’arrêt *Walls CAF* infirmait la décision *Walls CF*, par application de l’arrêt *Tonn c. Canada*, [1996] 2 C.F. 73, [1995] A.C.F. n° 1635 (QL) (C.A.), un arrêt qui annonçait l’approche ultimement préconisée dans l’arrêt *Stewart*. Ce qu’il faut retenir des arrêts *Walls CAF* et *Walls CSC* est que la société en commandite « a acquis une entreprise commerciale en activité et en a poursuivi l’exploitation », laquelle a continué à fonctionner comme avant (*Walls CSC*, au paragraphe 21; *Walls CAF*, au paragraphe 1).

[44] Le but de l’exercice dans l’arrêt *Walls CSC* était de mettre en évidence les lacunes du critère de l’ERP et de montrer le contraste résultant de l’application de l’arrêt *Stewart*. En appliquant le critère énoncé dans l’arrêt *Stewart*, la Cour suprême a conclu que l’activité était de

only be reached if the evidence was consistent with the partners' claim that they intended to profit from this activity.

[45] The Estate makes the distinct but related argument that *Walls SCC* must be read as holding that an activity that is “solely” devoted to the reduction of one’s tax is a business for purpose of the Act. It makes this submission, based on its understanding of the facts in *Walls SCC* (Memorandum of the Estate, at paragraph 62–63). This understanding appears to be predicated on the Tax Court’s assertion that the activity in *Walls SCC* was “entirely tax motivated” (Reasons, at paragraphs 201–202). I do not believe that to be the case. A closer look at the trial decision in *Walls FC* and the subsequent appeals is necessary in order to make this demonstration.

[46] Applying the REOP test, the Federal Court in *Walls FC* found that the partners had no expectation of profit and therefore were not engaged in a business. Although it could have stopped there, it went on to find that the partners were not engaged in a business on the ground that the “sole” reason for the existence of the partnership operation was to allow the partners to avoid paying taxes (*Walls FC*, at paragraph 18). Applying the *dictum* of this Court in *Moloney v. Canada*, [1992] 2 C.T.C. 227, 92 D.T.C. 6570 (F.C.A.) (*Moloney*), to the effect that an activity aimed at reducing one’s tax cannot, by itself, give rise to a business, the Federal Court held that this was another reason for holding that the partners were not engaged in a business (*Walls FC*, at paragraph 19).

[47] In the appeals that ensued, neither the Supreme Court nor the Federal Court of Appeal accepted the Federal Court’s finding that the “sole” reason for the existence of the partnership was tax avoidance. The Supreme Court found that the activity was “clearly” tax motivated—not “exclusively” tax motivated—a qualification that left ample room for the Court’s ultimate conclusion that the partners were engaged in a commercial activity and hence a business (*Walls SCC*, at paragraph 22).

nature commerciale, une conclusion qui ne pouvait être tirée que si les éléments de preuve étayaient l’affirmation des associés selon laquelle ils avaient l’intention de tirer des profits de cette activité.

[45] La succession fait valoir, de manière distincte mais néanmoins connexe, que l’arrêt *Walls CSC* doit être interprété comme concluant qu’une activité qui vise [TRADUCTION] « uniquement » la réduction de l’impôt à payer est une entreprise pour l’application de la Loi. Elle se fonde à cet égard sur sa compréhension des faits dans l’affaire *Walls CSC* (mémoire de la succession, aux paragraphes 62 et 63). Cette compréhension semble tributaire de l’affirmation de la Cour de l’impôt selon laquelle l’activité dans l’affaire *Walls CSC* était [TRADUCTION] « entièrement motivée par des considérations fiscales » (motifs, aux paragraphes 201 et 202). Je ne crois pas que ce soit le cas. Pour le démontrer, il est nécessaire d’examiner de plus près la décision de première instance, *Walls CF*, et les appels subséquents.

[46] Après avoir appliqué le critère de l’ERP, la Cour fédérale, dans la décision *Walls CF*, a conclu que les associés n’avaient aucune expectative de réaliser des profits et que, par conséquent, ils n’exploitaient pas d’entreprise. Même si elle aurait pu s’arrêter là, elle a conclu de surcroît que les associés n’exploitaient pas d’entreprise parce que l’activité de la société en commandite existait dans le « seul » but d’éviter l’impôt (*Walls CF*, au paragraphe 18). Suivant le principe formulé par notre Cour dans l’arrêt *Moloney c. Canada*, [1992] A.C.F. n° 905 (QL) (C.A.) (*Moloney*), selon lequel une activité qui ne vise qu’à réduire l’impôt à payer ne peut, en soi, constituer une entreprise, la Cour fédérale a estimé qu’il s’agissait là d’un motif supplémentaire pour conclure que les associés n’exploitaient pas d’entreprise (*Walls CF*, au paragraphe 19).

[47] Dans les appels subséquents, ni la Cour suprême ni la Cour d’appel fédérale n’a souscrit à la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle l’existence de la société en commandite avait pour « seul » but l’évitement fiscal. La Cour suprême a conclu que l’activité était « clairement » motivée par des considérations fiscales — et non « exclusivement » motivée par des considérations fiscales — une nuance qui laisse amplement de place à la conclusion ultime de la Cour selon laquelle les associés se livraient

Likewise, the Federal Court of Appeal previously found that the partners' decision to invest in the storage park operation was driven "in part" by favourable tax considerations (*Walls FCA*, at paragraph 1, as cited in *Walls SCC*, at paragraph 16).

[48] Before concluding my analysis of *Walls SCC*, I note that the Supreme Court in that case cites its earlier decision in *Backman v. Canada*, 2001 SCC 10, [2001] 1 S.C.R. 367 (*Backman*). *Backman* illustrates the point that activities devoted solely to the avoidance of one's tax cannot give rise to a business under the Act. Although the case focused on whether a partnership had been validly constituted under the applicable partnership legislation, the decision is instructive because, as is the case for a business, partners must have an intent to profit in order for a partnership to exist. In *Backman*, the presumptive partnership was found not to have been validly formed because the partners did not have a view to profit. In coming to that conclusion, the Court adopted the following observation made in *Lindley & Banks on Partnership*, 17th ed. (London: Sweet & Maxwell, 1995), at pages 10 and 11 (*Backman*, at paragraph 23):

... if a partnership is formed with some other predominant motive [other than the acquisition of profit], e.g., tax avoidance, but there is also a real, albeit ancillary, profit element, it may be permissible to infer that the business is being carried on "with a view of profit." If, however, it could be shown that the sole reason for the creation of a partnership was to give a particular partner the "benefit" of, say, a tax loss, when there was no contemplation in the parties' minds that a profit ... would be derived from carrying on the relevant business, the partnership could not in any real sense be said to have been formed "with a view of profit". [My emphasis.]

[49] The same logic applies here. It is also apparent, given the reasoning in *Backman*, that the Supreme Court would have found that the partnership in *Walls SCC* was not validly constituted had it been of the view that the

à une activité de nature commerciale et exploitaient par conséquent une entreprise (*Walls CSC*, au paragraphe 22). De manière semblable, la Cour d'appel fédérale avait préalablement conclu que la décision des associés d'investir dans le parc d'entreposage était motivée « en partie » par des considérations fiscales favorables (*Walls CAF*, au paragraphe 1, cité dans *Walls CSC*, au paragraphe 16).

[48] Avant de conclure mes observations sur l'arrêt *Walls CSC*, je note que la Cour suprême, dans cet arrêt, renvoie à l'arrêt antérieur *Backman c. Canada*, 2001 CSC 10, [2001] 1 R.C.S. 367 (*Backman*). L'arrêt *Backman* montre que les activités ayant pour seul but l'évitement fiscal ne peuvent constituer une entreprise pour l'application de la Loi. Bien que cette décision ait porté sur la question de savoir si une société de personnes avait valablement été constituée sous le régime de la loi sur les sociétés de personne pertinente, cette décision est instructive parce que, comme c'est le cas pour les entreprises, les associés doivent avoir l'intention de réaliser des profits pour qu'une société de personnes existe. Dans l'arrêt *Backman*, la Cour Suprême a conclu que la prétendue société de personnes n'avait pas été valablement constituée parce que les associés n'avaient pas pour objectif de réaliser des profits. En tirant cette conclusion, elle a repris les observations ci-après figurant dans l'ouvrage *Lindley & Banks on Partnership*, 17^e éd. Londres : Sweet & Maxwell, 1995, aux pages 10 et 11 (*Backman*, au paragraphe 23) :

[TRADUCTION] ... lorsqu'une société est constituée dans quelque autre but dominant [autre qu'un but lucratif], notamment pour éviter l'impôt, mais qu'il existe aussi un élément véritable, bien qu'accessoire, de profit, il est possible d'en conclure que l'entreprise est exploitée « dans le but de réaliser un bénéfice ». Cependant, lorsqu'il peut être établi que l'unique raison pour laquelle une société est mise sur pied est de conférer à un associé l'« avantage », par exemple, d'une perte fiscale, alors que les parties n'envisagent nullement qu'un bénéfice [...] puisse être tiré de l'exploitation de l'entreprise en cause, la société ne peut véritablement être considérée comme ayant été créée « dans le but de réaliser un bénéfice ». [Non souligné dans l'original.]

[49] La même logique s'applique en l'espèce. Il est également évident, vu le raisonnement adopté dans l'arrêt *Backman*, que si la Cour suprême avait été d'avis que l'exploitation de la société dans *Walls CSC* avait été motivée

sole reason for the partnership operation in that case was tax avoidance.

[50] In the end, *Walls SCC* establishes that a commercial activity does not cease to be a business because it is pursued with an intent to profit as well as an intent to avoid tax. It does not stand for the odd proposition that an activity devoted exclusively to the avoidance of one's tax can be a business, and hence a source of income under the Act.

iii. *Moloney* is the applicable precedent

[51] The Supreme Court in *Walls SCC* went on to explain why the facts in that case bore no resemblance to those in *Moloney*. In the words of the Supreme Court, the activity in *Moloney* was no more than “a circular scheme ... set up for the sole purpose of obtaining tax refunds with no intention on the part of the taxpayer to carry on the business of marketing a speed reading course” and “a sham set up to appear as though it was commercial in nature where in fact the only activity actually engaged in was that of obtaining tax refunds.” The Court went on: “[h]ere, in contrast, the Partnership purchased and maintained an ongoing commercial operation” (*Walls SCC*, at paragraph 21).

[52] As the facts in both *Moloney* and the present case show, an attempt to pass off as a business an activity that is aimed exclusively at avoiding one's tax, will always involve a form of deception because such an activity, if presented for what it is, cannot be viewed as a business.

[53] In *Moloney*, the deception took the form of a sham. In the present case, the Tax Court properly found that the forward FX trading transactions were not shams; they were real and legally effective. However, a sham is not the only way in which tax authorities can be misled. Borrowing the phrase used in *Walls SCC* to describe the activity in *Moloney*, Mr. Paletta's activity was no less “set up to appear as though it was commercial in

uniquement par l'évitement fiscal, elle aurait conclu que cette société n'avait pas été valablement constituée.

[50] Au bout du compte, l'arrêt *Walls CSC* établit qu'une activité commerciale ne cesse pas de constituer une entreprise si elle est exercée à la fois dans un but de réalisation de profits et dans un but d'évitement fiscal. Il n'étaye pas l'étrange suggestion qu'une activité exercée dans le but exclusif d'éviter le paiement de ses impôts pourrait constituer une entreprise et, par conséquent, une source de revenus pour l'application de la Loi.

iii. L'arrêt *Moloney* est le précédent applicable

[51] Dans l'arrêt *Walls CSC*, la Cour suprême a ensuite expliqué pourquoi il n'y avait aucune similitude entre les faits de cette affaire et ceux de l'affaire *Moloney*. Pour reprendre les mots de la Cour suprême, l'activité dans l'affaire *Moloney* n'était qu'un projet que le contribuable avait lancé « en chaîne fermée dans le seul but d'obtenir des remboursements d'impôt, sans avoir l'intention d'effectuer la mise en marché d'un cours de lecture rapide » et qu'il ne s'agissait que d'une « opération factice destinée à donner l'impression qu'elle était de nature commerciale alors qu'en fait la seule activité exercée consistait à obtenir des remboursements d'impôt ». La Cour a ajouté qu'« [e]n l'espèce, par contre, la société a acquis une entreprise commerciale en activité et en a poursuivi l'exploitation » (*Walls CSC*, au paragraphe 21).

[52] Comme le montrent les faits dans l'affaire *Moloney* ainsi que ceux en l'espèce, lorsqu'on tente de faire passer pour une entreprise une activité ayant pour but exclusif l'évitement fiscal, il s'agit toujours d'une forme de tromperie, car une telle activité, si elle était présentée conformément à ce qu'elle est véritablement, ne pourrait jamais être considérée comme étant une entreprise.

[53] Dans l'affaire *Moloney*, la tromperie avait pris la forme d'une opération factice. En l'espèce, la Cour de l'impôt a conclu à juste titre que les opérations de change à terme n'étaient pas factices : elles ont eu lieu et ont eu un effet juridique. Cependant, la présence d'opérations factices n'est pas la seule façon dont les autorités fiscales peuvent être trompées. Pour reprendre les mots de l'arrêt *Walls CSC* décrivant l'activité exercée dans l'affaire

nature when in fact the only activity actually engaged in was that of [avoiding tax]” (*Walls SCC*, at paragraph 21). Whether avoiding one’s tax is viewed as a personal endeavour, a hobby or placed in a category of its own, it is not a commercial activity pursuant to the test set out in *Stewart*, and applied in *Walls SCC*. That said, where the sole purpose of an activity is the avoidance of one’s tax, there is no reason to resort to the *Stewart* test because such an activity is irreconcilable with the existence of a business.

[54] In filing his tax returns for the years in issue, Mr. Paletta represented that he was engaged in a multi-million dollar—sometimes billion—“foreign currency trading” business, when in fact he was not (see for example the “Statement of Business Activities” in Mr. Paletta’s tax return for the 2002 taxation year: Appeal Book, Vol. 9, at page 3347). He maintained throughout that he made those trades for profit. The deception was so pervasive that it was not brought to light until all the evidence was in after an 18-day trial and months of deliberation. I will come back to this in assessing Mr. Paletta’s state of mind in filing his tax return for the years in issue.

iv. *Friedberg*

[55] The Tax Court pointed to *Friedberg* as the other Supreme Court decision that obliged it to hold that Mr. Paletta had a source of income despite the fact that he had no intention to profit (Reasons, at paragraphs 10 and 271). Mr. Friedberg was engaged in the gold futures trading business. The only issue before the Supreme Court was whether Mr. Friedberg had to report his gains from that source using the mark-to-market method rather than the realization method.

Moloney, l’activité de M. Paletta était elle aussi « destinée à donner l’impression qu’elle était de nature commerciale alors qu’en fait la seule activité exercée consistait à [éviter de payer des impôts] » (*Walls CSC*, au paragraphe 21). Que l’activité d’éviter de payer des impôts soit considérée comme une démarche personnelle, récréative ou une activité singulière d’une catégorie à part, il ne s’agit pas d’une activité commerciale selon le critère énoncé dans l’arrêt *Stewart* et appliqué dans l’arrêt *Walls CSC*. Cela dit, lorsqu’une activité a pour seul but l’évitement fiscal, il n’y a aucune raison de recourir au critère de *Stewart* puisque l’activité est en soi incompatible avec l’existence d’une entreprise.

[54] Dans ses déclarations de revenus pour les années visées, M. Paletta a énoncé le fait qu’il exploitait une entreprise [TRADUCTION] « [d’]opérations de change de devises étrangères », dont les sommes transigées valaient des centaines de millions — parfois des milliards — de dollars, alors qu’il n’y avait dans les faits aucune entreprise (voir par exemple l’« État des résultats des activités d’une entreprise » de la déclaration de revenus de M. Paletta pour l’année 2002 : dossier d’appel, vol. 9, à la page 3347). Il soutenait depuis le début avoir effectué ces opérations en recherchant des profits. La tromperie était omniprésente, à tel point qu’elle n’a été mise au jour qu’après que tous les éléments de preuve ont été réunis dans un procès qui a duré 18 jours et nécessité des mois de délibération. Je reviendrai sur cette question lorsque je me pencherai sur l’état d’esprit dans lequel se trouvait M. Paletta lorsqu’il a produit ses déclarations de revenus pour les années en cause.

iv. L’arrêt *Friedberg*

[55] L’autre arrêt de la Cour suprême qui, selon la Cour de l’impôt, l’obligeait à conclure que M. Paletta avait une source de revenus malgré le fait qu’il n’avait jamais eu l’intention de réaliser des profits est l’arrêt *Friedberg* (motifs, aux paragraphes 10 et 271). M. Friedberg s’adonnait au négoce de contrats à terme sur l’or. La seule question que devait trancher la Cour suprême était de savoir si M. Friedberg devait déclarer les gains provenant de cette source selon la méthode de l’évaluation à la valeur du marché, ou selon la méthode de la réalisation.

[56] Mr. Friedberg’s use of the realization method allowed him to decrease his tax burden by realizing the loss in the first year and the matching gain in the subsequent year, the same way Mr. Paletta did. The contention of the Crown in *Friedberg* was that the mark-to-market method of reporting provided a more accurate reflection of the profits realized from Mr. Friedberg trading activities and that, based on subsection 245(1) of the Act, as it then read, the use of the realization method had the effect of “artificially” reducing his income. The Supreme Court disagreed. It held that Mr. Friedberg reported his losses and gains when they actually occurred and that it was open to him to report his income using the method of his choice.

[57] The Tax Court found, in the present case, that Mr. Paletta “used essentially the same tax plan [as did Mr. Friedberg]” (Reasons, at paragraph 171). Respectfully, the plan was not the same. Mr. Friedberg used the same straddle trading strategy to defer paying tax on the gains realized in the course of his trading activities, but that is where the comparison ends. Specifically, there is no suggestion that Mr. Friedberg did not intend to profit from his trading activities and that he did not have a source of income.

[58] Indeed, the evidence in *Friedberg* went the other way. As was found by the Federal Court of Appeal in disposing of the Crown’s earlier appeal (*Friedberg v. Canada*, [1992] 1 C.T.C. 1, 92 D.T.C. 6031, at paragraph 25), Mr. Friedberg traded in gold futures “primarily to earn profits from his speculation”. This finding was in no way disturbed when the Supreme Court subsequently dismissed the Crown’s appeal from the decision of the Federal Court of Appeal. The Tax Court’s lengthy analysis of *Friedberg* does not allude to this fundamental difference (Reasons, at paragraphs 173–196). While the Tax Court referred to various publications that were critical of *Friedberg* and of Parliament’s failure to counter the tax base erosion concerns arising from this decision until 2017, when subsections 18(17) to 18(23) were enacted, neither *Friedberg* nor these amendments are relevant to the source issue.

[56] En utilisant la méthode de la réalisation, M. Friedberg a pu réduire son fardeau fiscal en réalisant les pertes subies la première année et les gains correspondants l’année subséquente, comme M. Paletta. La thèse de la Couronne dans l’affaire *Friedberg* était que la méthode de l’évaluation à la valeur du marché donnait un portrait plus exact des profits que tirait M. Friedberg de ses activités et que, vu le paragraphe 245(1) de la Loi, dans sa version alors en vigueur, l’utilisation de la méthode de la réalisation avait pour effet de réduire « artificiellement » ses revenus. La Cour suprême n’a pas souscrit à cette thèse. Elle a conclu que M. Friedberg déclarait ses pertes et ses gains conformément au moment où ils survenaient réellement et qu’il lui était loisible de déclarer ses revenus selon la méthode de son choix.

[57] En l’espèce, la Cour de l’impôt a conclu que M. Paletta [TRADUCTION]¹¹ « a essentiellement utilisé le même plan fiscal [que M. Friedberg] » (motifs, au paragraphe 171). Avec égards, le plan n’était pas le même. M. Friedberg a utilisé la même stratégie de décalage de ses opérations pour différer le paiement de l’impôt sur les gains tirés de son négoce, mais là s’arrêtent les comparaisons. Précisément, rien ne laisse croire que M. Friedberg n’avait pas l’intention de tirer profit de son négoce et qu’il n’avait pas de source de revenus.

[58] En effet, les éléments de preuve dans l’affaire *Friedberg* pointent dans l’autre direction. Comme l’avait conclu la Cour d’appel fédérale en tranchant l’appel antérieur de la Couronne (*Friedberg c. Canada*, [1991] A.C.F. n° 1255 (QL), au paragraphe 25), M. Friedberg négociait des contrats à terme sur l’or « surtout pour faire des gains ». Cette conclusion ne fut d’aucune façon écartée lorsque la Cour suprême a plus tard rejeté l’appel de la Couronne visant cet arrêt de la Cour d’appel fédérale. Dans sa longue analyse de l’arrêt *Friedberg*, la Cour de l’impôt ne fait aucune mention de cette différence fondamentale (motifs, aux paragraphes 173 à 196). Bien que la Cour de l’impôt ait renvoyé à plusieurs publications critiquant défavorablement l’arrêt *Friedberg* et reprochant au législateur de n’avoir pris aucune mesure avant 2017, moment où les paragraphes 18(17) à 18(23) ont été édictés, pour mettre fin à l’érosion de l’assiette fiscale découlant de cet arrêt, ni l’arrêt *Friedberg* ni ces modifications législatives ne sont pertinents pour la question de la source.

¹¹ *Ibid.*

[59] The Tax Court’s further assertions that the Minister could not reassess Mr. Paletta’s pre-2017 taxation years “as though *Friedberg* had never been decided” (Reasons, at paragraph 196) and that “[f]or some reason, the Minister does not appear to fully accept the [*Friedberg*] decision” (Reasons, at paragraph 185) also miss the point. *Friedberg* confirms that the straddle trading strategy can legitimately be used to reduce one’s tax when the trades are made in the course of a business, but it can find no application where, as here, there is no source of income to begin with. Mr. Paletta’s trading strategy was doomed to fail regardless of *Friedberg* and regardless of the amendments adopted by Parliament in 2017.

v. *Stubart*

[60] The Tax Court also cites *Stubart*. Although *Stubart* was mentioned in its analysis of the Crown’s sham argument, the Tax Court also offered it in support for its conclusion that an activity that is entirely devoted to the avoidance of tax can be a source of income under the Act (Reasons, at paragraph 199 read with paragraph 228).

[61] *Stubart* stands for the proposition that, absent a sham or a specific provision to the contrary, transactions cannot be invalidated on the ground that they are motivated in whole or in part by tax considerations (to the same effect, see *Shell Canada Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 622, 178 D.L.R. (4th) 26, at paragraphs 36–46). There is, however, no authority for the proposition that an activity that is solely motivated by the avoidance of one’s tax can be regarded as a source of income under the Act. *Moloney*, which I alluded to earlier, stands for the contrary proposition and was binding on the Tax Court. With respect, the Tax Court confuses the two situations when it writes that: “[a]n absence of business purpose, however, does not mean that there was no source of income” (Reasons, at paragraph 199). After all, tax is levied on income and it would be incoherent at the conceptual level if the avoidance of one’s tax, a by-product of income,

[59] Les observations supplémentaires de la Cour de l’impôt selon lesquelles le ministre ne pouvait établir de nouvelles cotisations à l’égard de M. Paletta pour les années d’imposition avant l’année 2017 [TRADUCTION]¹² « comme si l’arrêt *Friedberg* n’avait jamais existé » (motifs, au paragraphe 196) et que, « [p]our une raison quelconque, le ministre ne semble pas accepter pleinement la décision [*Friedberg*] » (motifs, au paragraphe 185) passent aussi à côté de l’essentiel. L’arrêt *Friedberg* confirme que la stratégie de décalage des opérations peut être légitimement utilisée pour réduire l’impôt à payer lorsque les opérations sont effectuées dans l’exploitation d’une entreprise, mais cet arrêt n’est pas utile lorsque, comme en l’espèce, il n’y a à l’origine aucune source de revenus. La stratégie d’opérations de change de M. Paletta était vouée à l’échec indépendamment de l’arrêt *Friedberg* et des modifications apportées à la Loi par le législateur en 2017.

v. L’arrêt *Stubart*

[60] La Cour de l’impôt renvoie aussi à l’arrêt *Stubart*. Bien qu’elle ait mentionné l’arrêt *Stubart* dans son analyse de l’argument de la Couronne fondé sur le trompe-l’œil, la Cour de l’impôt l’a aussi cité à l’appui de sa conclusion voulant qu’une activité servant exclusivement à éviter l’impôt puisse être une source de revenus pour l’application de la Loi (motifs, au paragraphe 199, lorsque lu en conjonction avec le paragraphe 228).

[61] L’arrêt *Stubart* enseigne que, en l’absence d’une disposition expresse contraire ou d’une conclusion selon laquelle il y avait un trompe-l’œil, les transactions en cause ne peuvent être invalidées au motif qu’elles sont motivées entièrement ou partiellement par des considérations fiscales (pour des observations dans le même sens, voir *Shell Canada Ltée c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 622, 1999 CanLII 647, aux paragraphes 36 à 46). Par contre, rien dans la jurisprudence ou la doctrine n’étaye la thèse qu’une activité uniquement motivée par l’évitement fiscal puisse être considérée comme étant une source de revenus pour l’application de la Loi. L’arrêt *Moloney*, que j’ai discuté plus haut, étaye la thèse inverse, et la Cour de l’impôt était tenue de le suivre. Avec égards, la Cour de l’impôt confond les deux situations lorsqu’elle écrit que [TRADUCTION]¹³

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

could itself become a source of income. Hugessen J.A. in *Moloney* made this crystal clear when he said at paragraph 1 of his reasons:

While it is trite law that a taxpayer may so arrange his business as to attract the least possible tax, it is equally clear ... that the reduction of his own tax cannot by itself be a taxpayer's business for purpose of the [Act]. [Footnote omitted.]

[62] To conclude on the source issue, the Tax Court's finding that Mr. Paletta did not conduct his forward FX trading activities with a view to profit and that his sole purpose was avoiding his own tax leads to the inevitable conclusion that his trades were not commercial in nature and therefore, did not give rise to a source of income in the form of a business. It follows that the tax losses used by Mr. Paletta to offset his income from other sources were properly denied.

B. Can the years be reopened and if so, is the penalty justified?

[63] In order to reopen the statute-barred years, it must be shown that Mr. Paletta made a misrepresentation that is "attributable to neglect, carelessness or wilful default" (subparagraph 152(4)(a)(i)) and in order to justify the penalty that was levied, the Crown must demonstrate that this misrepresentation was made "knowingly, or under circumstances amounting to gross negligence" (subsection 163(2)).

[64] The Tax Court, being of the view that Mr. Paletta's trading activities gave rise to a business and were properly reported as such, did not consider whether Mr. Paletta was neglectful or grossly negligent in filing his tax returns on this basis. The Crown asks that we consider and decide this issue. The Estate does not oppose this request but

« [l']absence d'une recherche de profits ne signifie pas toutefois qu'il n'y avait aucune source de revenus » (motifs, au paragraphe 199). Après tout, l'impôt est prélevé sur les revenus et il serait illogique que l'évitement de l'impôt, dont l'existence même est tributaire du revenu, devienne en soi une source de revenus. Le juge Hugessen, dans l'arrêt *Moloney*, l'a exprimé en termes très clairs lorsqu'il a dit ceci au paragraphe 1 de ses motifs :

Il est un principe élémentaire du droit que les contribuables peuvent structurer leurs affaires de manière à être assujettis au minimum d'impôt; toutefois, il est tout aussi évident à notre avis que, pour les contribuables, la réduction de leurs propres impôts ne peut en soi constituer une entreprise aux fins de la [Loi]. [Note en bas de page omise.]

[62] Pour terminer sur la question de la source, la conclusion de la Cour de l'impôt selon laquelle M. Paletta n'a pas mené ses activités d'opérations de change à terme dans le but de faire des profits et que son seul but était d'éviter d'avoir à payer ses propres impôts fait en sorte que ses opérations n'étaient nécessairement pas de nature commerciale et par conséquent, ne donnaient pas lieu à une source de revenus constituée d'une entreprise. Il s'ensuit que les pertes fiscales utilisées par M. Paletta pour compenser ses revenus d'autres sources ont été refusées à juste titre.

B. Les années peuvent-elles être réexaminées et, le cas échéant, la pénalité est-elle justifiée?

[63] Pour pouvoir réexaminer les cotisations d'années frappées de prescription, il doit être établi que M. Paletta a fait une présentation erronée des faits « par négligence, inattention ou omission volontaire » (sous-alinéa 152(4)a(i)) et, pour justifier la pénalité imposée, la Couronne doit montrer qu'une telle présentation erronée des faits a été faite « sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde » (paragraphe 163(2)).

[64] Ayant conclu que les activités de change de M. Paletta constituaient une entreprise et qu'elles avaient donc, à juste titre, été présentées ainsi dans ses déclarations de revenus, la Cour de l'impôt n'a pas examiné si M. Paletta avait fait preuve de négligence ou avait commis une faute lourde en produisant ses déclarations de

argues that, on the facts, Mr. Paletta was neither negligent nor grossly negligent.

[65] Neglect under subparagraph 152(4)(a)(i) refers to a lack of reasonable care. The duty of reasonable care is met if the taxpayer has “thoughtfully, deliberately and carefully assess[e]d the situation and file[d] on what he believe[d] bona fide to be the proper method”; in other words, “in a manner that the taxpayer truly believe[d] to be correct” (*Regina Shoppers Mall Ltd. v. Canada*, [1990] 2 C.T.C. 183, 90 D.T.C. 6427 (F.C.T.D.), aff’d (1991), 126 N.R. 141, 91 D.T.C. 5101 (F.C.A.); see also *Canada v. Johnson*, 2012 FCA 253, 435 N.R. 361, [2013] 1 R.C.F. D-2). This test is not disputed by the parties. The Court may also draw inferences of negligence from an omission to verify the validity of a taxpayer’s belief (*Robertson v. Canada*, 2016 FCA 303, 2016 D.T.C. 5131, at paragraphs 5 and 6).

[66] In contrast, subsection 163(2) requires that the false statement be made knowingly or in circumstances amounting to gross negligence. This burden can be met either directly or constructively, through a demonstration of wilful blindness (*Wynter v. Canada*, 2017 FCA 195, 2017 D.T.C. 5114 (*Wynter*), at paragraph 16):

In sum, the law will impute knowledge to a taxpayer who, in circumstances that suggest inquiry should be made, chooses not to do so. The knowledge requirement is satisfied through the choice of the taxpayer not to inquire, not through a positive finding of an intention to cheat.

[67] *Wynter* teaches that although wilful blindness and gross negligence often converge, they are conceptually different. Rennie J.A., writing for this Court, explains this difference as follows (*Wynter*, at paragraphs 18 and 19):

Gross negligence is distinct from wilful blindness. It arises where the taxpayer’s conduct is found to fall

revenus sur ce fondement. La Couronne demande à notre Cour d’examiner et de trancher cette question. La succession ne s’y oppose pas mais soutient que, selon les faits, M. Paletta n’a ni fait preuve de négligence ni commis de faute lourde.

[65] La négligence dont il est question au sous-alinéa 152(4)a(i) renvoie au manque de diligence raisonnable. Le contribuable s’acquitte de son obligation de diligence raisonnable lorsque, « après un examen réfléchi et attentif de la situation, [il] évalue celle-ci et produit une déclaration selon la méthode qu’en bonne foi il croit appropriée » ou, en d’autres mots, lorsqu’il produit sa déclaration « d’une façon que le contribuable croit véritablement appropriée » (*Regina Shoppers Mall Ltd. v. Canada*, [1990] 2 C.T.C. 183, 90 D.T.C. 6427 (C.F. 1^{re} inst.), conf. par [1991] A.C.F. n° 52 (QL) (C.A.); voir également *Canada c. Johnson*, 2012 CAF 253, [2012] A.C.F. n° 1249 (QL) [2013] 1 R.C.F. F-3). Les parties souscrivent à ce critère. Notre Cour peut également déduire qu’il y a eu négligence par le défaut du contribuable de vérifier la validité de ses certitudes (*Robertson c. Canada*, 2016 CAF 303, [2016] A.C.F. n° 1338 (QL), aux paragraphes 5 et 6).

[66] Par contraste, le paragraphe 163(2) exige que le faux énoncé ait été fait sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde. Cette conclusion peut être tirée par constatation directe ou par interprétation, lorsqu’il est démontré qu’il y a eu aveuglement volontaire (*Wynter c. Canada*, 2017 CAF 195, [2017] A.C.F. n° 897 (QL) (*Wynter*), au paragraphe 16) :

En somme, le droit imputera une connaissance au contribuable qui, dans des circonstances qui lui commandent de se renseigner sur sa situation fiscale, décide de ne pas le faire. L’élément de connaissance est établi par la décision du contribuable de ne pas se renseigner, et non par la conclusion d’une intention de tromper.

[67] *Wynter* enseigne que, même s’il est fréquent que l’aveuglement volontaire et la faute lourde convergent, il s’agit de notions distinctes. Le juge Rennie, s’exprimant pour notre Cour, explique cette distinction ainsi (*Wynter*, aux paragraphes 18 et 19) :

La faute lourde se distingue de l’ignorance volontaire. Elle se manifeste lorsque la conduite d’un contribuable se

markedly below what would be expected of a reasonable taxpayer. Simply put, if the wilfully blind taxpayer knew better, the grossly negligent taxpayer ought to have known better.

Gross negligence requires a higher degree of neglect than a mere failure to take reasonable care. It is a marked or significant departure from what would be expected. It is more than carelessness or misstatements. The point is captured in the decision of this Court in *Zsoldos v. Canada (Attorney General)*, 2004 FCA 338 at para. 21, 2004 D.T.C. 6672:

In assessing the penalties for gross negligence, the Minister must prove a high degree of negligence, one that is tantamount to intentional acting or an indifference as to whether the law is complied with or not. (See *Venne v. R.* (1984), 84 D.T.C. 6247 (Fed. T.D.), at 6256.)

[68] It can be seen from this that subsection 163(2) imposes a higher threshold with the result that conduct warranting the reopening of statute-barred years pursuant to subparagraph 152(4)(a)(i) will not necessarily justify the imposition of a penalty under the former (see for example *Van der Steen v. The Queen*, 2019 TCC 23, 2019 D.T.C. 1024; see also *Venne v. The Queen* (1984), 84 D.T.C. 6247, [1984] C.T.C. 223 (F.C.T.D.)). The opposite is however true; conduct that justifies the imposition of a penalty under subsection 163(2) will necessarily meet the threshold contemplated by subparagraph 152(4)(a)(i).

[69] I therefore begin by asking whether Mr. Paletta, in representing that his losses were incurred in the course of a business even though they were not, acted knowingly or in circumstances attributable to gross negligence.

[70] According to the Crown, this threshold is met because Mr. Paletta was wilfully blind to the legal consequences that flowed from making this false statement. Specifically, the Crown maintains that Mr. Paletta was made aware of the need to inquire, but chose to obfuscate the issue rather than confront it.

situe considérablement en deçà de la conduite à laquelle on est en droit de s'attendre de la part d'un contribuable raisonnable. En termes simples, alors que le contribuable volontairement ignorant savait, le contribuable coupable d'une faute lourde aurait dû savoir.

La faute lourde nécessite un plus haut degré de négligence que la simple absence de diligence raisonnable. Elle correspond à un écart marqué ou important par rapport à la conduite à laquelle on est en droit de s'attendre. Elle va au-delà de l'inattention ou des fausses déclarations. Ce point est expliqué dans le jugement de la Cour dans *Zsoldos c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 338, au paragraphe 21, 2004 D.T.C. 6672 :

Lorsqu'il détermine les pénalités pour faute lourde, le ministre doit prouver l'existence d'un degré important de négligence qui correspond à une action délibérée, une indifférence au respect de la loi. (Voir *Venne c. Sa Majesté La Reine* [1984], A.C.F. n° 314, 84 D.T.C. 6247, p. 6256 (C.F. 1^{re} inst.)).

[68] On voit par cet extrait que le paragraphe 163(2) impose un critère plus rigoureux, de sorte qu'un comportement qui justifie la réouverture d'années d'imposition frappées de prescription au titre du sous-alinéa 152(4)a)(i) ne justifie pas nécessairement l'imposition d'une pénalité au titre du paragraphe 163(2) (voir par exemple *Van der Steen c. La Reine*, 2019 CCI 23, [2019] A.C.I. n° 122 (QL); voir également *Venne c. Canada (ministre du Revenu national – M.R.N.)*, [1984] A.C.F. n° 314 (QL) (1^{re} inst.)). Par contre, l'inverse est vrai : un comportement qui justifie l'imposition d'une pénalité pour faute lourde au titre du paragraphe 163(2) satisfait nécessairement au critère prévu au sous-alinéa 152(4)a)(i).

[69] Je commence donc par la question de savoir si M. Paletta, en présentant ses pertes comme ayant été subies dans le cours des activités d'une entreprise alors que ce n'était pas le cas, a agi sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde.

[70] Selon la Couronne, ce critère est satisfait parce que M. Paletta a fait preuve d'aveuglement volontaire à l'égard des conséquences juridiques découlant de ce faux énoncé. Précisément, la Couronne soutient que M. Paletta savait qu'il devait se renseigner, mais qu'il a choisi d'éluider la question plutôt que de l'examiner.

[71] In response, the Estate advances six defences:

1. Due to his limited education and understanding of tax matters, Mr. Paletta relied on the advice of his long-standing accountants when they introduced the forward FX trading opportunity to him. He also drew comfort from his prior experience with a similar deferral strategy with his cattle inventory;
2. Mr. Paletta acted as a reasonable person would in obtaining the verbal opinion of tax experts, all of whom comforted him in his belief that his plan was sound;
3. Mr. Paletta did not require formal opinions because he put a lot of faith in the word of lawyers and because his financial exposure resulting from the forward FX trades was minimal;
4. Mr. Paletta did, in fact, obtain written legal opinions on the forward FX trading strategy throughout the course of trading; although these opinions were not addressed to him;
5. Mr. Paletta could also take comfort from the audit conducted by Canada Revenue Agency (CRA; formerly the Canada Customs Revenue Agency) in 2004, which concluded that no further action was required;
6. In any event, Mr. Paletta could reasonably believe that he had a source of income despite the fact that he did not intend to profit from his forward FX trading activities and that tax avoidance was his sole motivation, in light of the reasons of the Tax Court which agreed with this view.

[72] Before addressing these defences, it is useful to recall that from the beginning and throughout these proceedings, the position of Mr. Paletta and the Estate after him was that the forward FX trading activities were conducted for profit. The Tax Court rejected this contention outright.

[71] En réponse, la succession fait valoir six moyens de défense :

1. Parce qu'il avait fait peu d'études et comprenait peu la fiscalité, M. Paletta a suivi les conseils de comptables avec lesquels il faisait affaire depuis longtemps lorsqu'ils lui ont présenté l'opportunité provenant des opérations de change à terme. Il s'en est également remis au fait qu'il avait déjà adopté une stratégie semblable de report d'impôt avec son inventaire bovin;
2. M. Paletta s'est comporté en personne raisonnable en sollicitant l'opinion verbale d'experts en fiscalité, qui l'ont tous conforté dans sa croyance que son plan était valable;
3. M. Paletta n'a pas demandé d'opinion formelle parce qu'il a une grande confiance en ce que disent les avocats et parce que les risques financiers découlant des opérations de change étaient minimes;
4. M. Paletta a bel et bien obtenu des opinions juridiques écrites à mesure qu'il mettait à exécution sa stratégie d'opérations de change à terme, bien que ces opinions ne lui aient pas été adressées;
5. M. Paletta pouvait également se conforter dans sa position en raison de la vérification effectuée par l'Agence du revenu du Canada (l'ARC, anciennement l'Agence des douanes et du revenu) en 2004, laquelle s'est soldée par la conclusion qu'il n'y avait pas de mesures à prendre;
6. Quoi qu'il en soit, M. Paletta pouvait raisonnablement croire qu'il avait une source de revenus même s'il n'avait pas l'intention de réaliser des profits par ses opérations de change à terme et même si l'évitement fiscal était sa seule motivation, vu les motifs de la Cour de l'impôt, qui a validé ce point de vue.

[72] Avant d'examiner ces moyens de défense, il convient de rappeler que, depuis le début et tout au long de l'instance, M. Paletta et sa succession après lui ont défendu la thèse que les opérations de change à terme avaient été effectuées pour la réalisation de profits. La

It held that Mr. Paletta had no intention to make profits, large or small, and that his only purpose was tax avoidance. The bottom line is that the statement that Mr. Paletta was trading “for the purpose of earning income” and Angelo Paletta’s testimony that “the objective was to make income” were rejected as being contrary to the evidence (Notice of Appeal, Statement of Facts, at paragraph 8; Amended Answer, subparagraph 24(b); Transcript of the Examination-in-chief of Angelo Paletta: Appeal Book, Vol. 1 and 21, at pages 93, 148 and 7576). The Tax Court’s finding on this crucial point is not challenged by the Estate.

[73] The Estate nevertheless maintains that Mr. Paletta, in presenting his trading activities as a business, acted as a reasonably prudent person would in the same circumstances. His limited education, the faith that he placed in the advice of his long-standing accountants, and the verbal advice received from the three tax lawyers with whom he consulted are said to support that view.

[74] Despite his limited formal education, Mr. Paletta had the qualities that allowed him to fully understand the plan and maximize its use (Reasons, at paragraphs 67–69). Angelo Paletta described his father as “a wizard with numbers” and as having “a computer brain” and the Tax Court echoed this view (Reasons, at paragraph 265). It further found that Mr. Paletta was deeply interested in all aspects of his business, including the financial side (Reasons, at paragraph 53) and that he and his son knew from the beginning the three basic elements of the plan, none of which was consistent with the theory that profits were being sought (Reasons, at paragraphs 101 and 263).

[75] Stephen Wiseman and Michael Moore, respectively “relationship partner” and tax partner with Taylor Leibow, Mr. Paletta’s long-time accounting firm, brought the plan to his attention in late 1999 or early 2000. Mr. Wiseman was aware that Mr. Paletta had an interest in deferring the recognition of his income for tax purposes

Cour de l’impôt a complètement rejeté cette thèse. Elle a conclu que M. Paletta n’avait jamais eu l’intention de faire des profits, grands ou petits, et que son seul but avait été l’évitement fiscal. L’essentiel est que l’affirmation selon laquelle M. Paletta avait effectué les opérations « pour tirer un revenu » et le témoignage d’Angelo Paletta selon lequel [TRADUCTION] « l’objectif était de produire un revenu » ont été rejetés puisque contraires à la preuve (avis d’appel, exposé des faits, au paragraphe 8; réponse modifiée, alinéa 24(b); transcription de l’interrogatoire principal d’Angelo Paletta : dossier d’appel, vol. 1 et 21, aux pages 93, 148 et 7576). La conclusion de la Cour de l’impôt sur ce point capital n’est pas attaquée par la succession.

[73] La succession soutient néanmoins que M. Paletta, en présentant ses opérations de change comme une entreprise, s’est comporté comme l’aurait fait une personne raisonnablement prudente dans les mêmes circonstances. À l’appui de cette affirmation, elle invoque le faible niveau d’études de M. Paletta, la confiance qu’il accordait aux conseils de ses comptables de longue date et les opinions verbales reçues des trois avocats fiscalistes qu’il avait consultés.

[74] Malgré son faible niveau d’études, M. Paletta avait les aptitudes lui permettant de comprendre pleinement le plan et d’en maximiser l’utilisation (motifs, aux paragraphes 67 à 69). Angelo Paletta a décrit son père comme étant [TRADUCTION]¹⁴ « un magicien avec les chiffres » et comme ayant [TRADUCTION]¹⁵ « un ordinateur à la place du cerveau » et la Cour de l’impôt a souscrit à cette opinion (motifs, au paragraphe 265). Elle a aussi conclu que M. Paletta s’intéressait de près à tous les aspects de ses affaires, y compris l’aspect financier (motifs, au paragraphe 53) et que son fils et lui connaissaient depuis le début les trois éléments principaux du plan, aucun d’eux n’étant compatible avec la théorie que les opérations visaient la réalisation de profits (motifs, aux paragraphes 101 et 263).

[75] Stephen Wiseman et Michael Moore, respectivement associé chargé de la clientèle et associé fiscaliste chez Taylor Leibow, le cabinet comptable avec

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

based on his prior use of a similar strategy with his cattle inventory. The question whether the plan was acceptable for tax purposes was discussed and Mr. Wiseman had reservations. He viewed the plan as a “new idea”, and believed that the situation was perhaps different from the one in *Friedberg* because Mr. Friedberg was involved in commodities as a dealer. He therefore recommended that Mr. Paletta get legal advice before embarking on the plan (Transcript of the Examination-in-chief of Stephen Wiseman: Appeal Book, Vol. 23, at pages 8181 and 8182).

[76] In late September 2001, Mr. Wiseman renewed his warning about the plan during a meeting with Mr. Paletta and his son. He was aware that Mr. Paletta had already spoken to a tax lawyer about the validity of his plan, subsequent to his initial advice, but “strongly recommend[ed]” that another legal opinion be obtained. Mr. Wiseman gave this advice in the presence of Mr. Moore and papered it in a letter that had annexed to it the CRA’s formal warning on the use of tax shelters (Letter dated October 5, 2011 from Stephen R. Wiseman: Appeal Book, Vol. 11, at pages 3717–3723). This formal warning specified that the CRA will no longer issue rulings on the fundamental question whether a business exists when dealing with tax shelter arrangements, the very issue with which Mr. Paletta was confronted.

[77] Despite these warnings, Mr. Paletta and his son did not see fit to obtain a formal legal opinion. Angelo Paletta explained that the monetary exposure resulting from the plan was minimal. Rather, they relied on the verbal advice obtained during what can fairly be described as three “off the cuff” consultations with different tax lawyers while visiting law firms on other matters.

[78] The first encounter took place mid-2000 before trading started and the last in the summer or fall of 2001, after Stephen Wiseman’s renewed advice to obtain

lequel M. Paletta faisait affaire depuis longtemps, lui ont proposé le plan à la fin de 1999 ou au début de 2000. M. Wiseman savait que M. Paletta souhaitait reporter l’assujettissement de ses revenus à l’impôt parce qu’il avait déjà utilisé une stratégie semblable pour son inventaire bovin. La validité fiscale de ce plan a alors été discutée et M. Wiseman avait des réserves. Il estimait que ce plan était une [TRADUCTION] « idée nouvelle » et croyait que la situation était peut-être différente de celle de l’affaire *Friedberg* parce que M. Friedberg était impliqué dans les cours boursiers en tant que négociant. Il a donc conseillé à M. Paletta d’obtenir un avis juridique avant de mettre le plan en œuvre (transcription de l’interrogatoire principal de Stephen Wiseman : dossier d’appel, vol. 23, aux pages 8181 et 8182).

[76] À la fin de septembre 2001, M. Wiseman a réitéré son avertissement concernant le plan lors d’une rencontre avec M. Paletta et son fils. Il savait que M. Paletta avait déjà discuté de la validité du plan avec un avocat fiscaliste suite à son premier conseil, mais il lui a [TRADUCTION] « recommand[é] fortement » de solliciter une deuxième opinion. M. Wiseman a donné ce conseil en présence de M. Moore et l’a consigné sur papier dans une lettre à laquelle était annexé un avertissement formel de l’ARC contre le recours aux abris fiscaux (lettre datée du 5 octobre 2001 de Stephen R. Wiseman : dossier d’appel, vol. 11, aux pages 3717 à 3723). Cet avertissement formel précisait que l’ARC ne rendrait plus de décisions anticipées sur la question fondamentale de savoir s’il existait une entreprise en présence de mécanismes d’abris fiscaux, précisément la question qui concernait M. Paletta.

[77] Malgré ces avertissements, M. Paletta et son fils n’ont pas jugé bon d’obtenir d’opinion juridique formelle. Angelo Paletta a affirmé que c’était parce que le risque financier résultant du plan était minime. Ils se sont plutôt fiés aux conseils verbaux obtenus de différents avocats fiscalistes lors de trois rencontres qui peuvent raisonnablement être qualifiées d’« impromptues », pendant qu’ils se trouvaient dans des cabinets d’avocats pour d’autres raisons.

[78] La première rencontre a eu lieu au milieu de l’année 2000, avant le début des opérations de change, et la dernière a eu lieu à l’été ou à l’automne 2001, après que

another legal opinion. The Estate offers these encounters as a demonstration that Mr. Paletta acted as a reasonably prudent person would.

[79] The first tax lawyer consulted was John Tobin of Borden & Elliot LLP, in Toronto. Based on the Tax Court's account of the meeting, Mr. Tobin, after mentioning the *Friedberg* case, confirmed that the plan was legitimate. According to the Tax Court, this was the first time that Mr. Paletta and his son heard of the *Friedberg* case (Reasons, at paragraph 62).

[80] The Tax Court's assessment of what took place during the meeting is not consistent with the evidence on this narrow point. As noted earlier, *Friedberg* had been brought to the attention of the Palettas when the plan was first presented to them (Transcript of the Cross-examination of Stephen Wiseman: Appeal Book, Vol. 23, at page 8203). In addition, Angelo Paletta was cross-examined about the precise circumstances in which the *Friedberg* case came up during his conversation with John Tobin. This is how the exchange went (Appeal Book, Vol. 22, at page 8012):

Q. Well, I put it to you, Sir, that you put into Mr. Tobin's head in your discussions with him that it was comparable to the *Friedberg* case, the trades that you were going to do, correct?

A. Yes.

[81] Immediately after this exchange, Angelo Paletta was asked about the question that he put to Jack Bernstein of Aird & Berlis LLP during their verbal consultation in the summer or fall of 2001 (Appeal Book, Vol. 22, at page 8013):

Q. And you asked Mr. Bernstein a similar question, correct?

A. Yes.

Stephen Wiseman eut réitéré son conseil de solliciter une seconde opinion juridique. La succession fait valoir que ces rencontres montrent que M. Paletta a agi en personne raisonnablement prudente.

[79] Le premier avocat fiscaliste consulté était John Tobin du cabinet Borden et Elliot S.E.N.C.R.L., s.r.l., à Toronto. Selon la version des faits établie par la Cour de l'impôt, M. Tobin, après avoir mentionné l'affaire *Friedberg*, a confirmé que le plan était légitime. Selon la Cour de l'impôt, c'était la première fois que M. Paletta et son fils entendaient parler de l'affaire *Friedberg* (motifs, au paragraphe 62).

[80] L'appréciation qu'a faite la Cour de l'impôt de ce qui s'est produit lors de cette rencontre n'est pas compatible avec la preuve sur ce point bien précis. Comme il est indiqué plus haut, l'affaire *Friedberg* a été portée à l'attention des Palettas lorsque le plan leur a été présenté la première fois (transcription du contre-interrogatoire de Stephen Wiseman : dossier d'appel, vol. 23, à la page 8203). De plus, Angelo Paletta a été contre-interrogé sur les circonstances précises dans lesquelles l'affaire *Friedberg* avait été mentionnée dans sa conversation avec John Tobin, ce qui a donné lieu à l'échange suivant (dossier d'appel, vol. 22, à la page 8012) :

[TRADUCTION]

Q. Bien, Monsieur, si j'ai bien compris, vous avez suggéré à M^e Tobin dans vos discussions avec lui que la situation se comparait à l'affaire *Friedberg*, en ce qui concerne les opérations que vous alliez faire. Vrai?

A. Oui.

[81] Tout de suite après, Angelo Paletta s'est fait interroger sur la question qu'il avait posée à Jack Bernstein, du cabinet Aird et Berlis LLP, lors de leur consultation verbale de l'été ou de l'automne 2001 (dossier d'appel, vol. 22, à la page 8013) :

[TRADUCTION]

Q. Et vous avez posé à M^e Bernstein une question semblable. Vrai?

A. Oui.

[82] The other encounter took place towards the end of 2000. Mr. Paletta and his son met with Jim Love of Love & Whalen while visiting him on other tax matters. Like Messrs. Tobin and Bernstein, Mr. Love confirmed that the plan was fine after mentioning *Friedberg* as the leading case (Reasons, at paragraph 63).

[83] The evidence suggests that in all three cases, Mr. Paletta and his son presented the plan as not being materially different from the one that was in issue in *Friedberg*. Not surprisingly, all three lawyers expressed the view that the plan was legally sound on the basis that *Friedberg* remained good law. However, as explained earlier, the facts in *Friedberg* were fundamentally different as Mr. Friedberg was conducting his trading activities for profit whereas Mr. Paletta's sole purpose was tax avoidance. Had this fundamental difference been brought to the attention of the tax lawyers, a discussion about the source issue and the relevant case law would necessarily have ensued and a red flag would have been waved. When regard is had to the common law definition of "business" and the binding and plain common sense rule set out in *Moloney* (see paragraph 61 above), no minimally competent tax lawyer could have sanctioned Mr. Paletta's plan to portray his trades as a business, if informed that he was making these trades not for profit but for the sole purpose of generating tax losses in order to avoid paying taxes.

[84] Had a formal opinion been obtained, all material facts would have been disclosed with the result that the source issue would not have gone unnoticed. Angelo Paletta's claim that the financial exposure involved in the trading did not justify obtaining a formal opinion is not rationally acceptable. The financial exposure resulting from the interest rate differential was indeed minimal, but the tax exposure resulting from the ongoing use that was to be made of the plan was in the millions of dollars at his personal level, and much more if the exposure for the two corporations that participated in the same plan is taken into account. This tax exposure had to be at the forefront of Mr. Paletta's mind since reducing

[82] L'autre rencontre a eu lieu à la fin de l'année 2000. M. Paletta et son fils ont rencontré Jim Love du cabinet Love et Whalen alors qu'ils le consultaient sur d'autres questions fiscales. À l'instar de M^e Tobin et de M^e Bernstein, M^e Love a confirmé que le plan était correct après mention de l'affaire *Friedberg* (motifs, au paragraphe 63).

[83] Les éléments de preuve indiquent, dans les trois cas, que M. Paletta et son fils ont présenté le plan comme étant sensiblement le même que celui qui était en cause dans l'affaire *Friedberg*. Sans surprise, les trois avocats ont affirmé que le plan était juridiquement valide étant donné que l'arrêt *Friedberg* était toujours valable en droit. Cependant, comme il a été mentionné plus haut, les faits dans l'affaire *Friedberg* étaient fondamentalement différents étant donné que M. Friedberg effectuait ses opérations dans le but d'en réaliser des profits, alors que le seul objectif de M. Paletta était l'évitement fiscal. Si cette différence fondamentale avait été portée à l'attention des avocats fiscalistes, il s'en serait inévitablement suivi une discussion sur la question de la source de revenus, sur la jurisprudence pertinente, et des questions portant sur la validité du plan auraient été soulevées. Lorsqu'on prend en compte la définition du terme « entreprise » en common law et la règle de simple bon sens énoncée dans l'arrêt *Moloney* (voir le paragraphe 61 plus haut), aucun avocat fiscaliste moindrement compétent n'aurait sanctionné le plan de M. Paletta de présenter ses opérations de change comme étant une entreprise s'il avait su que celles-ci étaient non pas effectuées dans le but d'en tirer un profit, mais dans le seul but de générer des pertes afin d'éviter d'avoir à payer de l'impôt.

[84] Si une opinion formelle avait été obtenue, tous les faits pertinents auraient été divulgués, de sorte que la question de la source de revenus ne serait pas passée inaperçue. L'explication d'Angelo Paletta selon laquelle le risque financier associé aux opérations ne justifiait pas que soit sollicitée une opinion juridique formelle ne peut pas être rationnellement retenue. Le risque financier découlant de la fluctuation dans le différentiel des taux d'intérêt était en effet minime, mais le risque fiscal résultant de l'utilisation à répétition du plan s'élevait à des millions de dollars au niveau personnel, et encore davantage si l'on tient compte du risque pris par les deux sociétés ayant participé au même plan. Ce risque fiscal ne

his tax burden was the only reason why he traded during the seven-year period. The other explanation for not seeking a formal legal opinion—i.e., that Mr. Paletta trusted lawyers at their word or on a handshake—is no more rational given the high risk that was flagged by his accountants as to the validity of the plan and again, the multi-million dollar tax exposure.

[85] The question that must be asked in the circumstances is why would a knowledgeable business person in the position of Mr. Paletta not cover the risk to which he was exposed by obtaining a formal opinion? The only answer that comes to mind is that Mr. Paletta was indifferent or wilfully blind to whether his plan complied with the law or not and was content to assume the risk.

[86] The Estate also relies on various legal opinions obtained from his brokers during the course of trading. These opinions were not addressed to Mr. Paletta, and according to his son, neither he nor Mr. Paletta read them. That said, they both understood that the opinions supported their view that the plan was legally sound.

[87] The first opinion is from Fraser Milner Casgrain LLP and is addressed to a promoter of the forward FX trading strategy. The opinion was issued in December of 2002 and confirms the legal validity of the strategy. However, the opinion is given on the premise that the persons who will take up the strategy will do so “for the primary or secondary purpose of gaining and producing income” (see paragraphs 3.5, 4.5.9 and 4.5.10: Appeal Book, Vol. 11, at pages 3727 and 3741). As such, this opinion could have brought no comfort to Mr. Paletta. On the contrary, it points to the fundamental flaw underlying his plan.

[88] The second opinion is from Bennett Jones and is addressed to a brokerage house. It does not opine on the legal validity of the forward FX trading strategy. Rather, it signals in bold letters that its purpose is to provide rebuttal

pouvait échapper à l’esprit de M. Paletta, puisque la réduction de ses impôts était la seule raison pour laquelle il a effectué ses opérations de change durant la période de sept ans. Quant à l’autre raison avancée pour expliquer pourquoi M. Paletta n’avait pas demandé d’opinion juridique formelle, soit qu’il avait confiance en ses avocats et les croyait sur parole et sur une poignée de main, elle n’est pas plus rationnelle étant donné le risque important contre lequel ses comptables l’avaient plus d’une fois mis en garde eu égard à la validité de son plan et, bien entendu, les plusieurs millions de dollars d’impôt en jeu.

[85] La question qu’il faut poser dans les circonstances est celle-ci : pourquoi un homme d’affaires avisé, dans la même situation que M. Paletta, ne se prémunirait-il pas contre le risque auquel il s’exposait en sollicitant une opinion formelle? La seule réponse qui vient à l’esprit est que M. Paletta a fait preuve d’indifférence ou d’aveuglement volontaire quant à la légalité de son plan et qu’il en a assumé le risque.

[86] La succession invoque également différentes opinions juridiques qui avaient été obtenues par ses courtiers lors de l’exécution des opérations de change. Ces opinions n’étaient pas adressées à M. Paletta et, selon son fils, ils ne les ont pas lues. Cependant, tous les deux comprenaient que ces opinions étaient leur point de vue selon lequel le plan était juridiquement valide.

[87] La première opinion provient du cabinet Fraser Milner Casgrain S.E.N.C.R.L., s.r.l., et est adressée à un promoteur de la stratégie d’opérations de change à terme. L’opinion est datée de décembre 2002 et confirme la validité juridique de la stratégie. Cependant, l’opinion est fondée sur la prémisse que les personnes qui adopteront la stratégie le feront [TRADUCTION] « dans le but principal ou secondaire de tirer et de produire des revenus » (voir les paragraphes 3.5, 4.5.9 et 4.5.10 : dossier d’appel, vol. 11, aux pages 3727 et 3741). Ainsi, cette opinion n’aurait pas pu conforter M. Paletta dans sa croyance. Au contraire, elle met en évidence la faille fondamentale de son plan.

[88] La seconde opinion provient de Bennett Jones et est adressée à une maison de courtage. On ne s’y prononce pas sur la validité juridique de la stratégie d’opérations de change à terme. On y indique plutôt, en caractères

arguments in response to the legal position adopted by the CRA in challenging this strategy, as outlined in inquiry letters addressed to a number of individual investors (see page 1 and the caveat set out at page 6: Appeal Book, Vol. 11, at pages 3755 and 3759). This “opinion” does not purport to pronounce on the legal validity of Mr. Paletta’s plan or the validity of any similar plan.

[89] The last opinion is again from Fraser Milner Casgrain LLP. It was issued in December 2004 for the benefit of one of the brokers who traded on behalf of Mr. Paletta. Paragraph 1.9 of this opinion states as an assumed fact: “the client will undertake the spread(s) primarily to earn profits from speculation but may also have an ancillary tax planning purpose in that the client may achieve a deferral of income” (Appeal Book, Vol. 11, at page 3768). Mr. Paletta does not fit that description and this again points to the fundamental flaw in the plan that he embarked upon.

[90] Lastly, the Estate maintains that Mr. Paletta took comfort from the “review for audit” of his 2002 and 2003 taxation years conducted by the CRA in 2004. This review concluded, based on the information that was available at the time, that no further action would be taken with respect to the losses generated by Mr. Paletta. However, had Mr. Paletta consulted the accountants who acted on his behalf during this review and who provided to the CRA officials the relevant working papers, he would have learned that the objective of the review was “[t]o determine if [Mr. Paletta’s] accounting for his unrealized trading losses is acceptable to the [CRA]” and that the conclusion reached after reviewing *Friedberg* was that Mr. Paletta “was accounting for his foreign currency transactions in an acceptable manner” (Audit report, at page 2 and Working Paper No. 199: Appeal Book, Vol. 12, at pages 4388 and 4407). He would also have learned that his accountants were the ones who brought the *Friedberg* decision to the attention of the CRA officials in defending their client’s tax filing position. The decision not to proceed with the audit could provide comfort to Mr. Paletta on the reporting method that he used but not on whether his trading activities could legitimately be portrayed as a business.

gras, que l’opinion sert à présenter des arguments en réponse à la thèse juridique adoptée par l’ARC pour attaquer cette stratégie, comme en font foi des lettres d’enquête adressées à plusieurs investisseurs (voir la page 1 et les attendus à la page 6 : dossier d’appel, vol. 11, aux pages 3755 et 3759). Cette « opinion » ne cherche aucunement à se prononcer sur la validité juridique du plan de M. Paletta ou d’un plan semblable.

[89] La dernière opinion provient aussi du cabinet Fraser Milner Casgrain S.E.N.C.R.L., s.r.l. Elle est datée de décembre 2004 et s’adresse à l’un des courtiers qui a effectué des opérations au nom de M. Paletta. Au paragraphe 1.9 de cette opinion, on énonce l’un des faits que l’on tient pour acquis : [TRADUCTION] « le client procède à la stratégie d’écart [*spread*, en anglais] principalement pour tirer des profits de la spéculation, mais il peut aussi s’en servir à des fins de planification fiscale du fait qu’il pourrait obtenir des reports de revenus » (dossier d’appel, vol. 11, à la page 3768). Cette description du client ne s’applique pas à M. Paletta, ce qui encore une fois met en évidence la faille fondamentale dans le plan qu’il avait choisi de mettre en œuvre.

[90] Enfin, la succession soutient que M. Paletta s’en est remis à [TRADUCTION] « l’examen en vue d’une vérification » de ses années d’imposition 2002 et 2003 qu’a effectué l’ARC en 2004. Il a été conclu suite à cet examen, selon les renseignements disponibles à l’époque, qu’aucune autre mesure ne serait prise à l’égard des pertes déclarées par M. Paletta. Cependant, si M. Paletta avait consulté les comptables qui le représentaient au cours de cet examen et qui ont fourni aux fonctionnaires de l’ARC les documents de travail requis, il aurait appris que l’objectif de l’examen était de [TRADUCTION] « déterminer si le compte rendu des pertes de change non réalisées [fait par M. Paletta] était acceptable pour [l’ARC] » et qu’il avait été conclu, sur le fondement de l’arrêt *Friedberg*, que M. Paletta [TRADUCTION] « rendait compte de ses opérations de change d’une manière acceptable » (rapport de vérification, à la page 2 et document de travail n° 199 : dossier d’appel, vol. 12, aux pages 4388 et 4407). Il aurait également appris que c’était ses comptables qui avaient porté l’arrêt *Friedberg* à l’attention des fonctionnaires de l’ARC lorsqu’ils ont défendu la position prise par leur client en déclarant ses revenus. La décision de l’ARC de ne pas procéder à la vérification pouvait conforter

[91] Regardless of the five foregoing defences, the Estate relies on the reasons of the Tax Court to argue that Mr. Paletta could reasonably believe that his tax avoidance activities were a business and that he could report his losses on this basis. The Estate does not contend that Mr. Paletta actually relied on the Tax Court's opinion as it was issued *ex post facto*. Rather, the Estate argues that the question whether activities solely devoted to avoiding one's tax qualify as a business under the Act is open to interpretation in light of the Tax Court's reading of *Stewart* and *Walls SCC*. I disagree. The Tax Court's reasons on this point are not only incorrect, they are implausible. As the above analysis shows, the decisions of the Supreme Court do not suggest that avoiding one's tax can be a business under the Act, and the Tax Court's reasons, errant as they are on this point, do not provide a basis for excusing Mr. Paletta's behaviour.

[92] Mr. Paletta and his son were warned that the tax shelter plan they were contemplating could be problematic. Both knew from the beginning that the sole purpose behind the plan was tax avoidance. Rather than addressing the risk head on by obtaining a formal legal opinion, Mr. Paletta chose to ignore it. This behaviour shows at the very least that Mr. Paletta was indifferent or wilfully blind to the legal validity of his plan and that he was only concerned about fulfilling his desire to pay no tax.

[93] The Crown has succeeded in demonstrating that Mr. Paletta was grossly negligent in portraying his trading losses as business losses even though they were not. I therefore find that the penalty set out in subsection 163(2) of the Act was properly assessed.

M. Paletta dans l'idée que la façon dont il rendait compte de ses opérations de change était valide, mais pas dans l'idée que celles-ci pouvaient légitimement être présentées comme étant une entreprise.

[91] Indépendamment des cinq moyens de défense ci-dessus, la succession invoque les motifs de la Cour de l'impôt pour soutenir que M. Paletta pouvait raisonnablement croire que ses activités d'évitement fiscal étaient une entreprise et qu'il pouvait déclarer ses pertes en fonction de cette croyance. Évidemment, la succession ne soutient pas que M. Paletta s'est réellement fondé sur l'opinion de la Cour de l'impôt puisque celle-ci a rendu sa décision après les années en question. Elle soutient plutôt qu'il y a matière à débat sur la question de savoir si des activités destinées uniquement à l'évitement fiscal peuvent être considérées comme constituant une entreprise pour l'application de la Loi, et invoque à l'appui l'interprétation qu'a fait la Cour de l'impôt des arrêts *Stewart et Walls CSC*. Je ne suis pas d'accord. Les motifs de la Cour de l'impôt à ce sujet sont non seulement incorrects, mais ils sont également invraisemblables. Comme le montre l'analyse présentée plus haut, ces arrêts de la Cour suprême n'indiquent pas que l'évitement fiscal peut constituer une entreprise pour l'application de la Loi et les motifs de la Cour de l'impôt, vu l'erreur qu'ils comportent sur ce point, n'offrent pas de justification au comportement de M. Paletta.

[92] M. Paletta et son fils avaient été avertis que le plan d'abris fiscal qu'ils considéraient pouvait poser problème. Ils savaient tous deux, dès le départ, que la seule raison d'être de ce plan était l'évitement fiscal. Plutôt que de mesurer le risque, en obtenant une opinion juridique formelle, M. Paletta a choisi d'en faire fi. Cette attitude montre à tout le moins que M. Paletta a fait preuve d'indifférence ou d'aveuglement volontaire quant à la validité juridique de son plan et qu'il se souciait uniquement de satisfaire son désir de ne pas payer d'impôt.

[93] La Couronne a réussi à démontrer que M. Paletta a commis une faute lourde en présentant ses pertes de change comme étant des pertes d'entreprise alors que ce n'était pas le cas. Par conséquent, je conclus que la pénalité prévue au paragraphe 163(2) de la Loi a été imposée à juste titre.

[94] It follows that the test set out in subparagraph 152(4)(a)(i) was also met, and that the Minister validly reopened the seven taxation years in issue.

DISPOSITION

[95] For the above reasons, I would allow the appeal with costs, here and below, set aside the decision of the Tax Court, and refer the reassessments back to the Minister for reconsideration and reassessment on the basis that Mr. Paletta's trading gains and losses are not to be recognized in the computation of his income for the 2000 through 2007 taxation years and that the gross negligence penalties are to be applied for the 2000 through 2006 taxation years.

RENNIE J.A.: I agree.

LASKIN J.A.: I agree.

[94] Il s'ensuit qu'il est également satisfait au critère énoncé au sous-alinéa 152(4)a)(i) et que le ministre avait le droit de réouvrir les sept années d'imposition en cause.

DISPOSITIF

[95] Pour les motifs qui précèdent, j'accueillerais l'appel avec dépens devant nous et devant la Cour de l'impôt, annulerai la décision de la Cour de l'impôt et renverrais les nouvelles cotisations au ministre pour qu'il procède à un nouvel examen et établisse de nouvelles cotisations en tenant pour acquis que les gains et les pertes de change de M. Paletta ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de ses revenus pour les années d'imposition 2000 à 2007 et que des pénalités pour faute lourde doivent être imposées pour les années d'imposition 2000 à 2006.

LE JUGE RENNIE, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE LASKIN, J.C.A. : Je suis d'accord.

A-70-20
2022 FCA 43

A-70-20
2022 CAF 43

9255-2504 Québec Inc. and 142550 Canada Inc. and Grand Boisé de La Prairie Inc. (Appellants)

9255-2504 Québec Inc. et 142550 Canada Inc. et Grand Boisé de La Prairie Inc. (appelantes)

v.

c.

Her Majesty The Queen (Respondent)

Sa Majesté la Reine (intimée)

INDEXED AS: 9255-2504 QUÉBEC INC. v. CANADA

RÉPERTORIÉ : 9255-2504 QUÉBEC INC. c. CANADA

Federal Court of Appeal, Pelletier, de Montigny and Locke JJ.A.—Montréal, September 29, 2021; Ottawa, March 9, 2022.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, de Montigny et Locke, J.C.A.—Montréal, 29 septembre 2021; Ottawa, 9 mars 2022.

Crown — Torts — Appeal from Federal Court decision dismissing appellants' action for compensation by respondent on basis that conditions for Crown liability set out in Crown Liability and Proceedings Act (CLPA) had not been met — Federal Court also ruled that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where Species at Risk Act (Act) provides for compensation plan — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most of phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellants' project — Since then, appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — Act, s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Argued that actions of Governor in Council (in failing to make regulation), of Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted fault within meaning of CLPA, which made Crown civilly liable; also alleged that lack of compensation for loss of economic value of their land was, in effect, disguised expropriation entitling them to compensation — Whether Governor in Council was servant of Crown; whether one or more servant(s) of Crown caused appellants damage through their fault(s); alternatively, whether appellants entitled to compensation on account of disguised expropriation of their land — With respect to Crown's extra-contractual civil liability, Governor in Council can only have committed fault within meaning of CLPA, individually or cumulatively, if it is servant of Crown — Definitions of Governor General, Governor in Council in Interpretation Act, s. 35 examined — Governor in Council is not servant of Crown within

Couronne — Responsabilité délictuelle — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant l'action en indemnisation des appelantes contre l'intimée au motif que les conditions prévues dans la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif (LRCÉ) faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies — La Cour fédérale a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi sur les espèces en péril (la Loi) prévoit un régime d'indemnisation — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis ce temps-là, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — Elles ont soutenu que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la LRCÉ, ce qui engageait la responsabilité civile de l'État et que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité — Il s'agissait de savoir si le gouverneur en conseil était un préposé de l'État; si un (ou des) préposé(s) de l'État leur avait (avaient) causé des dommages par leur(s)

meaning of CLPA — Thus, Governor in Council's failure to make regulations, even assuming this could constitute fault, did not open door to extracontractual civil liability on part of Crown — While Minister would have to deal with appellants' claim in not-too-distant future, that did not make delay a fault within meaning of CLPA — Thus, Federal Court not erring in determining that Minister did not commit fault within meaning of CLPA — As a result, issue of whether any fault caused damage claimed by appellants not arising — Therefore, appellants' claim based on CLPA dismissed — As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances — Was therefore not necessary to rely on common law principle of disguised expropriation nor on Civil Code of Québec, art. 952 or Quebec Charter of human rights and freedoms, s. 6 to do justice to appellants — In conclusion, appellants not meeting conditions with respect to extracontractual civil liability on part of Crown — Furthermore, appellants failed to demonstrate that making of emergency order was akin to disguised expropriation — Appeal dismissed.

Expropriation — Disguised expropriation — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellant's project — Since then appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — Species at Risk Act (Act), s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Federal Court ruled, inter alia, that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where Species at Risk Act provides for compensation plan — Present instance appeal from that decision — Whether appellants entitled to compensation on account of disguised

faute(s) et subsidiairement, si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains — Quant à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, le gouverneur en conseil ne peut être l'auteur d'une faute au sens de la LRCÉ, individuellement ou cumulativement, que s'il est un préposé de l'État — Les définitions de gouverneur général et gouverneur en conseil à l'article 35 de la Loi d'interprétation ont été examinées — Le gouverneur en conseil n'est pas un préposé de l'État au sens de la LRCÉ — Dès lors, le défaut du gouverneur en conseil de prendre un règlement, en supposant même que cela puisse constituer une faute, n'ouvrirait pas la porte à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État — Bien que la ministre ait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, cela ne faisait pas du retard une faute au sens de la LRCÉ — La Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ — Par conséquent, la question de savoir si une faute quelconque avait causé les dommages que revendiquaient les appelantes ne se posait pas — Pour ces motifs, le recours des appelantes fondé sur la LRCÉ a été rejeté — Dans les faits, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes sont demeurées les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances — Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée de la common law ni à l'article 952 du Code civil du Québec ou à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne québécoise pour rendre justice aux appelantes — En conclusion, les appelantes n'ont pas satisfait les conditions portant sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État — D'autre part, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparentait à une expropriation déguisée — Appel rejeté.

Expropriation — Expropriation déguisée — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi sur les espèces en péril (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — La Cour fédérale a notamment statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire

expropriation of their land — In this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances — Was therefore not necessary to rely on common law principle of disguised expropriation nor on Civil Code of Québec, art. 952 or Quebec Charter of human rights and freedoms, s. 6 to do justice to appellants — In conclusion, appellants failed to demonstrate that making of emergency order was akin to disguised expropriation.

Environment — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most of phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellants' project — Since then, appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — Species at Risk Act (Act), s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Argued that actions of Governor in Council (in failing to make regulation), of Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted fault within meaning of Crown Liability and Proceedings Act (CLPA), which made Crown civilly liable; also alleged that lack of compensation for loss of economic value of their land was, in effect, disguised expropriation entitling them to compensation — Federal Court dismissing appellants' action for compensation by respondent on basis that conditions for Crown liability set out in CLPA had not been met — Federal Court also ruled that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where Act provides for compensation plan — Present instance appeal from that decision — While Minister would have to deal with appellants' claim in not-too-distant future, that did not make delay to make regulation a fault within meaning of CLPA — Thus, Federal Court not erring in determining that Minister did not commit fault within meaning of CLPA — As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances.

comme en l'espèce, où la Loi sur les espèces en péril prévoit un régime d'indemnisation — La présente instance était un appel de cette décision — Il s'agissait de savoir si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains — En l'espèce, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes sont demeurées les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances — Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée de la common law ni à l'article 952 du Code civil du Québec ou à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne québécoise pour rendre justice aux appelantes — En conclusion, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparentait à une expropriation déguisée.

Environnement — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi sur les espèces en péril (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — Elles ont soutenu que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif (la LRCÉ), ce qui engageait la responsabilité civile de l'État et que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité — La Cour fédérale a rejeté l'action en indemnisation des appelantes au motif que les conditions prévues dans la LRCÉ faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies — La Cour fédérale a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi prévoit un régime d'indemnisation — La présente instance était un appel de cette décision — Bien que la ministre ait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, cela ne faisait pas du retard dans la prise d'un règlement une faute au sens de la LRCÉ — La Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ — En l'espèce, il n'y

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellants' action for compensation by the respondent on the basis that the conditions for Crown liability set out in the *Crown Liability and Proceedings Act* (CLPA) had not been met. The Federal Court also ruled that the theory of disguised expropriation had no application in a case such as this where the *Species at Risk Act* (Act) provides for a compensation plan.

The appellants are in the real estate development business. They acquired land on the South Shore of Montréal to build a six-phase residential project. In order to do so, they obtained the required authorizations from Ville de La Prairie, which included conditions imposed on the city by Quebec's Ministry of the Environment. In addition, they were granted a certificate for their project pursuant to section 22 of the *Environment Quality Act*. Having completed the first four phases, they were about to initiate phases 5 and 6 when, on June 17, 2016, the Governor in Council made an emergency order under the Act to protect the habitat of the Western Chorus Frog, thereby ending the project. Since that time, the appellants have sought compensation for the losses that they suffered as a result of not being able to complete their project. These losses were recorded at some \$22,000,000. The respondent was not disputing this amount, although she was disputing her civil liability.

Subsection 64(1) of the Act provides that the Minister may, in accordance with the regulations, provide fair and reasonable compensation to any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application of an emergency order, while subsection 64(2) of the Act requires the Governor in Council to make the necessary regulations to govern such compensation. The Governor in Council did not make any regulations, leading the Minister to consider that she could not provide any compensation, a position that she took for several years until the Federal Court rendered its decision in *Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General)*. Since then, the Minister is of the opinion that she has the jurisdiction to compensate the appellants, despite the absence of regulations, in the event of a claim by them. The appellants pointed out that this is what they had been seeking since the emergency order was made. They brought their claim for compensation before the Federal Court. First, they argued that the actions of the Governor in Council (in failing to make a regulation) and of the Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them)

a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes demeuraient les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances.

Il s'agissait d'un appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant l'action en indemnisation des appelantes contre l'intimée au motif que les conditions prévues dans la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* (LRCÉ) faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies. La Cour fédérale a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la *Loi sur les espèces en péril* (la Loi) prévoit un régime d'indemnisation.

Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier. Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases. Pour ce faire, elles ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises, autorisations qui comprenaient des conditions imposées à la Ville par le ministère québécois de l'Environnement. En plus, elles se sont vues attribuer un certificat qui visait leur projet en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ayant terminé les quatre premières phases, elles s'apprêtaient à lancer les phases 5 et 6 lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet. Depuis ce temps-là, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet. Ces pertes ont été comptabilisées à quelque 22 000 000 \$. Ce montant n'a pas été contesté par l'intimée, mais sa responsabilité civile l'était.

Selon le paragraphe 64(1) de la Loi, la ministre peut, en conformité avec les règlements, verser à une personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires de la prise d'un décret d'urgence, tandis que le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer cette indemnisation. Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement, ce qui a amené la ministre à croire qu'elle ne pouvait verser aucune indemnisation, une position qu'elle a défendue pendant plusieurs années, jusqu'à ce que soit rendue la décision de la Cour fédérale *Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*. Depuis ce temps, la ministre se dit d'avis qu'elle a compétence pour indemniser les appelantes malgré l'absence de règlement advenant une demande de leur part. Les appelantes ont fait remarquer que c'est ce qu'elles réclamaient depuis la prise du décret d'urgence. Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation. Elles ont soutenu d'une part que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et

constituted a fault within the meaning of the CLPA, which makes the Crown civilly liable; second, they alleged that the lack of compensation for the loss of the economic value of their land was, in effect, a disguised expropriation entitling them to compensation. The Federal Court dismissed the appellants' action and also ruled that the theory of disguised expropriation had no application in a case such as this, where the Act provides for a compensation plan. The reasoning that led the Federal Court to find the Minister liable was that the inaction of the person responsible for exercising regulatory power cannot "serve as a justification for neutralizing the compensation plan established by the Act". The Federal Court concluded that in order to give section 64 of the Act the effect intended by Parliament, the Minister had the right to compensate the appellants despite the absence of a framework to be provided by the Governor in Council through regulations. The Minister's decision not to compensate the appellants was therefore the cause of the losses that they suffered. However, this reasoning dealt only with the cause of these losses and not with the extracontractual civil liability that might be attached to them. In sum, the Federal Court was of the view that an error of law committed in good faith in a context such as the one in this case did not amount to a fault. The Minister's error of law in not compensating the appellants in the absence of regulations could have been subject to a review based on administrative law without giving rise to a remedy based on the extracontractual civil liability of the Crown.

The issues were whether the Governor in Council was a servant of the Crown; whether one or more servant(s) of the Crown caused the appellants damage through their fault(s); and, alternatively, whether the appellants were entitled to compensation on account of the disguised expropriation of their land.

Held, the appeal should be dismissed.

With respect to the Crown's extracontractual civil liability, the Governor in Council can only have committed a fault within the meaning of the CLPA, individually or cumulatively, if it is a servant of the Crown. The definitions of Governor General and Governor in Council in section 35 of the *Interpretation Act* were examined. It could only be concluded from these definitions that the Governor General is at the top of the Government of Canada on behalf of the Queen and that the Governor in Council is merely the Governor General acting in concert with the Queen's Privy Council, which includes the federal Cabinet. Thus, the Governor in Council is not a servant of the Crown within the meaning of the CLPA. It follows that the failure of the Governor in Council to make regulations, even assuming that this could constitute a fault, did not open the door to extracontractual civil liability on the part of the Crown. This being the case, the appellants' position that it was the actions of the

de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituait une faute au sens de la LRCÉ, ce qui engageait la responsabilité civile de l'État et d'autre part que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité. La Cour fédérale a rejeté l'action des appelantes et a statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi prévoit un régime d'indemnisation. Le raisonnement qui a porté la Cour fédérale à conclure à la responsabilité de la ministre était que l'inaction de la personne chargée d'exercer le pouvoir réglementaire ne peut « servir de justification pour stériliser le régime d'indemnisation institué par la Loi ». La Cour fédérale est arrivée à la conclusion qu'afin de donner à l'article 64 de la Loi l'effet voulu par le législateur, la ministre avait le droit d'indemniser les appelantes nonobstant l'absence d'encadrement que le gouverneur en conseil devait apporter par règlement. La décision de la ministre de ne pas indemniser les appelantes était donc la cause des pertes que celles-ci ont essuyées. Par contre, ce raisonnement portait uniquement sur la cause de ces pertes et non pas sur la responsabilité civile extracontractuelle qui pourrait s'y rattacher. Somme toute, la Cour fédérale était d'avis qu'une erreur de droit commise de bonne foi dans un contexte comme celui en l'espèce n'équivalait pas à une faute. L'erreur de droit de la ministre, en n'indemnisant pas les appelantes en l'absence de règlement, aurait pu faire l'objet d'un contrôle en droit administratif sans pour autant donner ouverture à un recours fondé sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État.

Il s'agissait de déterminer si le gouverneur en conseil est un préposé de l'État; si un (ou des) préposé(s) de l'État avait (avaient) causé aux appelantes des dommages par leur(s) faute(s); et si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

Quant à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, le gouverneur en conseil ne peut être l'auteur d'une faute au sens de la LRCÉ, individuellement ou cumulativement, que s'il est un préposé de l'État. Les définitions de gouverneur général et gouverneur en conseil à l'article 35 de la *Loi d'interprétation* ont été examinées. On ne peut que conclure de ces définitions que le gouverneur général est au sommet du gouvernement du Canada au nom de la Reine et que le gouverneur en conseil n'est que le gouverneur général agissant de concert avec le Conseil privé de la Reine qui inclut le cabinet fédéral. Par conséquent, le gouverneur en conseil n'est pas un préposé de l'État au sens de la LRCÉ. Il s'ensuit que son défaut de prendre un règlement, en supposant même que cela puisse constituer une faute, n'ouvrirait pas la porte à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État. Cela étant, la thèse des appelantes selon laquelle ce sont les gestes du gouverneur en conseil et de la

Governor in Council and the Minister, cumulatively, that engaged the Crown's civil liability did not hold water because the actions of the Governor in Council are not likely to engage his or her civil liability.

Since it was not disputed that the Minister was the only servant of the Crown involved, it had to be determined whether her actions constituted faults within the meaning of the CLPA. The appellants' argument that, both before and after the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Minister was wrong in not compensating them was not accepted. The plaintiff has the burden of establishing the existence of a fault that goes beyond the mere invalidity or unlawfulness of anything done or omitted. The appellants attempted to meet this burden by invoking bad faith, relying on the passage of time since the adoption of the CLPA, the making of the emergency order, and the rendering of the decision in *Groupe Maison Candiac* without being paid any compensation. The factors listed by the Federal Court to justify the Minister's non-payment—the error of law as to her jurisdiction, the unusual context of the sparse use of emergency orders, the need to “set the parameters that should guide the examination of claims”, and “balancing economic, social or political considerations”—do not justify non-payment forever but they may explain a rational reluctance to move forward on this issue until the right to do so is beyond doubt. One could add to the list of relevant factors the fact that the decision in this case was appealed. It was clear that the Minister would have to deal with the appellants' claim in the not-too-distant future, but that did not make the delay a fault within the meaning of the CLPA. Thus, the Federal Court did not err in determining that the Minister did not commit a fault within the meaning of the CLPA. Given these findings, the issue of whether any fault caused the damage claimed by the appellants did not arise. Therefore, the appellants' claim based on the CLPA was dismissed.

As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because the federal government did not acquire anything from the appellants. After the emergency order was made, the appellants were left with land that was no longer useful to them for the purposes for which they acquired it, but they remained the owners of the land. The Act provides for the possibility of compensation in these circumstances. It was therefore not necessary to rely on the common law principle of disguised expropriation nor on article 952 of the *Civil Code of Québec* or section 6 of the *Quebec Charter of human rights and freedoms* to do justice to the appellants. Indeed, given the compensation plan put in place by the Act, there was no legal vacuum here that had to be filled by using Quebec law on a suppletive basis. Also, the appellants objected to the idea that a plan that has not been implemented can do them justice. Unfortunately, the plan was not implemented because the appellants failed to take the necessary steps to do

ministre, cumulativement, qui donnaient naissance à la responsabilité civile de l'État, ne tenait pas la route puisque les gestes du gouverneur en conseil ne sont pas susceptibles d'entraîner sa responsabilité civile.

Puisqu'il n'était pas contesté que la ministre était la seule préposée de l'État en cause, il fallait déterminer si ses gestes étaient fautifs au sens de la LRCÉ. L'argument des appelantes, selon lequel, autant avant la décision *Groupe Maison Candiac* qu'après, la ministre avait tort de ne pas les indemniser, a été rejeté. Le demandeur a le fardeau de démontrer l'existence d'une faute qui va au-delà de la simple invalidité ou nullité du geste posé ou omis. Les appelantes ont tenté de s'acquitter de ce fardeau en invoquant la mauvaise foi, se fondant sur le passage du temps depuis l'adoption de la LRCÉ, la prise du décret d'urgence, et la décision *Groupe Maison Candiac*, sans que leur soit versée aucune compensation. Les facteurs que la Cour fédérale a énumérés pour justifier le non-paiement par la ministre — l'erreur de droit quant à sa compétence, le contexte inhabituel, c'est-à-dire l'emploi parcimonieux des décrets d'urgence, la nécessité « de tracer les paramètres devant guider l'examen des demandes », et « la mise en balance de considérations d'ordre économique, social ou politique » — ne justifient pas à tout jamais l'absence de paiement, mais ils peuvent expliquer une réticence rationnelle à s'avancer sur ce terrain avant que le droit de le faire soit hors de tout doute. L'on pourrait ajouter à la liste de facteurs pertinents le fait que la décision en l'espèce ait été portée en appel. Il était clair que la ministre aurait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, mais cela ne faisait pas du retard une faute au sens de la LRCÉ. Par conséquent, la Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ. Compte tenu de ces conclusions, la question de savoir si une faute quelconque a causé les dommages que revendiquent les appelantes ne se posait pas. Pour ces motifs, le recours des appelantes fondé sur la LRCÉ a été rejeté.

Quant à l'expropriation déguisée, en l'occurrence, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes. À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes se trouvaient avec un terrain qui ne leur était plus utile aux fins pour lesquelles elles l'ont acquis, mais elles en demeuraient les propriétaires. La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances. Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée du common law ni à l'article 952 du *Code civil du Québec* ou l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec pour rendre justice aux appelantes. En effet, compte tenu du régime d'indemnisation mis en place par la Loi, il n'y avait aucun vide juridique devant être comblé par le recours au droit québécois à titre de droit supplétif. En outre, les appelantes se sont insurgées contre l'idée qu'un régime qui n'a pas été mis en œuvre puisse leur rendre justice. Malheureusement, le régime n'a pas été mis en œuvre parce que les appelantes

so. If the Governor in Council or the Minister failed to comply with the Act, the appellants had the tools at their disposal to require their compliance. They were free to choose among the remedies available to them, but they were wrong to consider that these remedies were equivalent in all respects. An action in extracontractual civil liability involves difficulties that are not present in administrative law. The same is true of the remedy relating to disguised expropriation.

In conclusion, the appellants did not meet the conditions with respect to extracontractual civil liability on the part of the Crown, in particular, the presence of a fault by a servant of the Crown. Furthermore, the appellants failed to demonstrate that the making of the emergency order was akin to a disguised expropriation.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Act respecting threatened or vulnerable species, CQLR, c. E-12.01.
Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 39.
Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12, s. 6.
Civil Code of Québec, CQLR, c. CCQ-1991, art. 952, 1463.
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 3, 35.
Department of Highways Act, R.S.B.C. 1960, c. 103.
Environment Quality Act, CQLR, c. Q-2, s. 22.
Freshwater Fish Marketing Act, R.S.C., 1985, c. F-13.
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 35.
Park Act, S.B.C. 1965, c. 31.
Species at Risk Act, S.C. 2002, c. 29, ss. 64, 80(4)(c)(ii).

CASES CITED

APPLIED:

Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General), 2018 FC 643, [2019] 1 F.C.R. 40, aff'd 2020 FCA 88, [2020] 3 F.C.R. 645; *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621; *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. No. 6368 (QL); *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Holland v. Saskatchewan*, 2008 SCC 42, [2008] 2 S.C.R. 551.

se sont abstenues de prendre les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre. Si le gouverneur en conseil ou la ministre n'ont pas respecté la Loi, les appelantes avaient à portée de main les outils pour exiger qu'ils s'y conforment. Elles avaient le loisir de choisir parmi les recours qui s'offraient à eux, mais elles avaient tort de penser que ces recours étaient équivalents à tous égards. L'action en responsabilité civile extracontractuelle comporte des difficultés qui ne sont pas présentes en droit administratif. Il en va de même du recours en expropriation déguisée.

En conclusion, les appelantes n'ont pas satisfait les conditions portant sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, notamment la présence d'une faute de la part d'un préposé de l'État. D'autre part, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparente à une expropriation déguisée.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, ch. C-12, art. 6.
Code civil du Québec, RLRQ, ch. CCQ-1991, art. 952, 1463.
Department of Highways Act, R.S.B.C. 1960, ch. 103.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35.
Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, L.R.C. (1985), ch. F-13.
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 39.
Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, ch. Q-2, art. 22.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 3, 35.
Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, ch. 29, art. 64, 80(4)(c)(ii).
Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, RLRQ, ch. E-12.01.
Park Act, S.B.C. 1965, ch. 31.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général), 2018 CF 643, [2019] 1 R.C.F. 40, conf. par 2020 CAF 88, [2020] 3 R.C.F. 645; *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621; *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. n° 6368 (QL); *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Holland c. Saskatchewan*, 2008 CSC 42, [2008] 2 R.C.S. 551.

CONSIDERED:

Centre québécois du droit de l'environnement v. Canada (Environnement), 2015 FC 773, 98 Admin. L.R. (5th) 233; *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen* (1978), [1979] 1 S.C.R. 101, 1978 CanLII 22; *R. v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533, 1985 CanLII 76; *Lorraine (Ville) v. 2646-8926 Québec Inc.*, 2018 CSC 35, [2018] 2 S.C.R. 577; *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (Que. Sup. Ct.).

REFERRED TO:

R. v. Saskatchewan Wheat Pool, [1983] 1 S.C.R. 205, 1983 CanLII 21; *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg* (1970), [1971] S.C.R. 957, 1970 CanLII 1; *Baird v. The Queen* (1983), [1984] 2 F.C. 160, 148 D.L.R. (3d) 1, 1983 CanLII 5027 (C.A.); *London Drugs Ltd. v. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 S.C.R. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. v. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 SCC 59, [2001] 2 S.C.R. 983; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII).

AUTHORS CITED

Oxford English Dictionary Online, Oxford University Press, “servant”.

APPEAL from a Federal Court decision (2020 FC 161, 36 C.E.L.R. (4th) 1) dismissing the appellants’ action for compensation by the respondent on the basis that the conditions for Crown liability set out in the *Crown Liability and Proceedings Act* had not been met and that the theory of disguised expropriation had no application in this case. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Sylvain Bélair for appellants.
Michelle Kellam and *Jessica Pizzoli* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

De Grandpré Chait LLP, Montréal, for appellants.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement), 2015 CF 773; *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304; *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine* (1978), [1979] 1 R.C.S. 101, 1978 CanLII 22; *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, 1985 CanLII 76; *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [2018] 2 R.C.S. 577; *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (C. sup. Qué.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

R. c. Saskatchewan Wheat Pool, [1983] 1 R.C.S. 205, 1983 CanLII 21; *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg* (1970), [1971] R.C.S. 957, 1970 CanLII 1; *Baird c. La Reine* (1983), [1984] 2 C.F. 160, 1983 CanLII 5027 (C.A.); *London Drugs Ltd. c. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 R.C.S. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. c. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 CSC 59, [2001] 2 R.C.S. 983; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII).

DOCTRINE CITÉE

Robert, Paul, *Le Nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris : Le Robert, 1993, « préposé ».

APPEL à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale (2020 CF 161) rejetant l’action en indemnisation des appelantes au motif que les conditions prévues dans la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* faisant jouer la responsabilité civile de l’État n’avaient pas été remplies et que la théorie de l’expropriation déguisée n’avait pas d’application en l’espèce. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Sylvain Bélair pour les appelantes.
Michelle Kellam et *Jessica Pizzoli* pour l’intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

De Grandpré Chait LLP, Montréal, pour les appelantes.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

PELLETIER J.A.:

I. Introduction

[1] The appellants are in the real estate development business. They acquired land on the South Shore of Montréal to build a six-phase residential project. In order to do so, they obtained the required authorizations from Ville de La Prairie, which included conditions imposed on the city by Quebec's Ministry of the Environment. In addition, they were granted a certificate for their project pursuant to section 22 of the *Environment Quality Act*, CQLR, c. Q-2. Having completed the first four phases, they were about to initiate phases 5 and 6 when, on June 17, 2016, the Governor in Council made an emergency order under the *Species at Risk Act*, S.C. 2002, c. 29 (the Act) to protect the habitat of the Western Chorus Frog, thereby ending the project. Since that time, the appellants have sought compensation for the losses that they suffered as a result of not being able to complete their project. These losses were recorded at some \$22,000,000; the respondent is not disputing this amount, although she is disputing her civil liability.

[2] Subsection 64(1) of the Act provides that the Minister may, in accordance with the regulations, provide fair and reasonable compensation to any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application of an emergency order, while subsection 64(2) of the Act requires the Governor in Council to make the necessary regulations to govern such compensation. The issue is that the Governor in Council did not make any regulations, leading the Minister to consider that she could not provide any compensation. At least, that was the position that she took for several years until the Federal Court rendered its decision in *Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 643, [2019] 1 F.C.R. 40 (*Groupe Maison Candiac*), which was affirmed

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. :

I. Introduction

[1] Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier. Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases. Pour ce faire, elles ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises, autorisations qui comprenaient des conditions imposées à la Ville par le ministère québécois de l'Environnement. En plus, elles se sont vues attribuer un certificat qui visait leur projet en vertu de l'article 22 la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, ch. Q-2. Ayant terminé les quatre premières phases, elles s'apprêtaient à lancer les phases 5 et 6 lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29 (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet. Depuis ce temps-là, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet. Ces pertes ont été comptabilisées à quelque 22 000 000 \$; ce montant n'est pas contesté par l'intimée, bien que sa responsabilité civile le soit.

[2] Selon le paragraphe 64(1) de la Loi, la ministre peut, en conformité avec les règlements, verser à une personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires de la prise d'un décret d'urgence, tandis que le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer cette indemnisation. L'ennui est que le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement, ce qui a amené la ministre à croire qu'elle ne pouvait verser aucune indemnisation. Du moins, c'est la position qu'elle a défendue pendant plusieurs années, jusqu'à ce que soit rendue la décision de la Cour fédérale *Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 643, [2019] 1 R.C.F. 40 (*Groupe Maison*

by this Court in *Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 88, [2020] 3 F.C.R. 645. Since then, the Minister is of the opinion that she has the jurisdiction to compensate the appellants, despite the absence of regulations, in the event of a claim by them. The appellants point out that this is what they have been seeking since the emergency order was made.

[3] The appellants brought their claim for compensation before the Federal Court. First, they argued that the actions of the Governor in Council (in failing to make a regulation) and of the Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted a fault within the meaning of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 (the CLPA), which makes the Crown civilly liable; second, they alleged that the lack of compensation for the loss of the economic value of their land is, in effect, a disguised expropriation entitling them to compensation.

[4] The Federal Court dismissed the appellants' action (2020 FC 161, 36 C.E.L.R. (4th) 1, the Decision) on the basis that the conditions for Crown liability set out in the CLPA had not been met. The Court also ruled that the theory of disguised expropriation had no application in a case such as this, where the Act provides for a compensation plan. The appellants are appealing the Decision.

[5] For the following reasons, I would dismiss the appeal. The appellants have not met the conditions with respect to extracontractual civil liability on the part of the Crown, in particular, the presence of a fault by a servant of the Crown. Furthermore, the appellants failed to demonstrate that the making of the emergency order was akin to a disguised expropriation.

II. Facts

[6] As early as 2013, the appellants—related companies whose directing mind is Mr. Quint—wanted to carry out a residential real estate development project in Ville de La Prairie. This project was to have six phases and was to be completed in 2019 (the Symbiocité Project).

Candiac), entérinée par notre Cour dans l'arrêt *Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 88, [2020] 3 R.C.F. 645. Depuis ce temps, la ministre se dit d'avis qu'elle a compétence pour indemniser les appelantes malgré l'absence de règlement advenant une demande de leur part. Celles-ci font remarquer que c'est ce qu'elles réclament depuis la prise du décret d'urgence.

[3] Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation, soutenant, d'une part, que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (la LRCÉ), ce qui engage la responsabilité civile de l'État et, d'autre part, que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain est, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité.

[4] La Cour fédérale a rejeté l'action des appelantes (2020 CF 161, la décision) au motif que les conditions prévues dans la LRCÉ faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies. La Cour a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi prévoit un régime d'indemnisation. Les appelantes portent cette décision en appel.

[5] Pour les motifs qui suivent, je rejeterais l'appel. Les appelantes n'ont pas satisfait les conditions portant sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, notamment la présence d'une faute de la part d'un préposé de l'État. D'autre part, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparente à une expropriation déguisée.

II. Les faits

[6] Dès 2013, les appelantes, des sociétés liées dont l'âme dirigeante est M. Quint, ont voulu réaliser un projet de développement immobilier résidentiel dans la ville de La Prairie. Ce projet devait comporter six phases et se terminer en 2019 (le projet Symbiocité).

[7] The land on which the Symbiocité Project was to be built was known by all to be the habitat of a population of Western Chorus Frogs (the frog). In 2001, the frog was classified as a “vulnerable wildlife species” pursuant to the *Act respecting threatened or vulnerable species*, CQLR, c. E-12.01. In 2008, Ville de La Prairie obtained a certificate of authorization from the Government of Quebec pursuant to section 22 of the *Environment Quality Act*. This certificate authorized backfilling of the wetlands where the appellants’ project was to be built. In return, it required certain measures to address the environmental impacts of these activities.

[8] In July 2012, the appellants signed a memorandum of understanding with Ville de La Prairie. This memorandum of understanding considered the entirety of the appellants’ project, that is, phases 1 to 6. The work covered by the certificate of authorization granted to Ville de La Prairie and some other work of the same nature was contemplated within it and was to be carried out by the appellants. The Federal Court described the nature and extent of this work:

... These measures, at the expense of the [appellants], ... included expanding the existing conservation park by 5 million square feet, bypassing a stream crossing the Symbiocité Project area and developing four breeding ponds for the Western Chorus Frog....

The certificates of authorization issued in relation to the Symbiocité Project also oblige the [appellants] not to carry out any work during the reproduction period of the Western Chorus Frog, that is, between March and July.

Decision, at paragraphs 45 and 46.

[9] The memorandum of understanding also provided for an exchange of land, such that the appellants were to purchase from the city most of the land on which phases 5 and 6 of their project would be built.

[10] In the months following the negotiation of the memorandum of understanding, an environmental advocacy group initiated the process to seek the making of an emergency order, as provided for in the Act, in relation to the frog habitat on Ville de La Prairie territory. Ultimately,

[7] Les terres sur lesquelles devait être construit le projet Symbiocité étaient, à la connaissance de tous, l’habitat d’une population de rainettes faux-grillons de l’Ouest (la rainette). En 2001, la rainette a été classée « espèce faunique vulnérable » aux termes de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, RLRQ, ch. E-12.01. En 2008, la ville de La Prairie a obtenu du gouvernement du Québec un certificat d’autorisation conformément à l’article 22 de la *Loi sur la qualité de l’environnement*. Ce certificat autorisait des activités de remblayage des zones humides où le projet des appelantes devait être construit. En contrepartie, il y était exigé certaines mesures visant les impacts environnementaux de ces activités.

[8] En juillet 2012, les appelantes ont signé un protocole d’entente avec la ville de La Prairie. Ce protocole d’entente envisageait l’ensemble du projet des appelantes, c’est-à-dire les phases 1 à 6. Les travaux visés par le certificat d’autorisation accordé à la ville de La Prairie et certains autres du même genre y étaient envisagés et devaient être effectués par les appelantes. La Cour fédérale a décrit la nature et l’étendue de ces travaux :

[...] Ces mesures, à la charge des [appelantes], [...] comprennent un agrandissement de l’ordre de 5 millions de pieds carrés du parc de conservation existant, le contournement d’un ruisseau traversant l’aire du projet Symbiocité et l’aménagement de quatre étangs de reproduction pour la rainette faux-grillon de l’Ouest [...]

Les certificats d’autorisation émis en marge du Projet Symbiocité obligent aussi les [appelantes] à n’effectuer aucuns travaux pendant la période de reproduction de la rainette faux-grillon de l’Ouest, soit entre mars et juillet.

Décision, aux paragraphes 45 et 46.

[9] Le protocole d’entente prévoyait aussi un échange de terrains, de telle sorte que les appelantes devaient acheter de la ville la plus grande partie des terrains sur lesquels seraient construites les phases 5 et 6 de leur projet.

[10] Dans les mois qui ont suivi la négociation du protocole d’entente, un groupe de défense de l’environnement a enclenché le processus visant la prise d’un décret d’urgence, tel que prévu dans la Loi, en lien avec l’habitat des rainettes sur le territoire de la ville de La Prairie. En

the then federal Minister of the Environment, Leona Aglukkaq, declined to recommend the making of an emergency order to the Governor in Council. This decision was set aside by the Federal Court (*[Centre québécois du droit de l'environnement v. Canada (Environnement)]* 2015 FC 773, 98 Admin. L.R. (5th) 233), which referred the matter back to the Minister for reconsideration.

[11] Six months later, in December 2015, the new Minister, Catherine McKenna, announced that she proposed to recommend to the Governor in Council that an emergency order be made. On June 17, 2016, the Governor in Council made an emergency order with conditions, which the Federal Court summarized in paragraph 25 of its Decision as follows:

The Order gives a precise description of the area to which it applies and states that it is prohibited to

- a. remove, compact or plow the soil;
- b. remove, prune, damage, destroy or introduce any vegetation, such as a tree, shrub or plant;
- c. drain or flood the ground;
- d. alter surface water in any manner, including by altering its flow rate, its volume or the direction of its flow;
- e. install or construct, or perform any maintenance work on, any infrastructure;
- f. operate a motor vehicle, an all-terrain vehicle or a snowmobile anywhere other than on a road or paved path;
- g. install or construct any structure or barrier that impedes the circulation, dispersal or migration of the Western Chorus Frog;
- h. deposit, discharge, dump or immerse any material or substance, including snow, gravel, sand, soil, construction material, greywater or swimming pool water; and
- i. use or apply a *pest control product* as defined in section 2 of the *Pest Control Products Act* or a

fin de compte, la ministre fédérale de l'environnement de l'époque, M^{me} Aglukkaq, a refusé de recommander la prise d'un décret d'urgence au gouverneur en conseil. Cette décision a été cassée par la Cour fédérale (*[Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)]* 2015 CF 773), qui a renvoyé le dossier à la ministre pour réexamen.

[11] Six mois plus tard, en décembre 2015, la nouvelle ministre, M^{me} McKenna, a annoncé qu'elle proposait de recommander au gouverneur en conseil qu'un décret d'urgence soit pris. Le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence assorti de conditions, que la Cour fédérale résume ainsi, au paragraphe 25 de sa décision :

Tout en délimitant précisément son aire d'application, le Décret comporte les interdictions suivantes :

- a. Retirer, tasser ou labourer la terre;
- b. Enlever, tailler, endommager, détruire ou introduire toute végétation, notamment les arbres, les arbustes ou les plantes;
- c. Drainer ou ennoyer le sol;
- d. Altérer de quelque façon les eaux de surface, notamment modifier leur débit, leur volume ou le sens de leur écoulement;
- e. Installer ou construire une infrastructure ou procéder à toute forme d'entretien d'une infrastructure;
- f. Circuler avec un véhicule routier, un véhicule tout-terrain ou une motoneige ailleurs que sur la route ou les sentiers pavés;
- g. Installer ou construire des ouvrages ou des barrières qui font obstacle à la circulation, à la dispersion ou à la migration de la rainette faux-grillon de l'Ouest;
- h. Verser, rejeter, déposer ou immerger toute matière ou substance, notamment de la neige, du gravier, du sable, de la terre, des matériaux de construction, des eaux grises ou des eaux de piscine; et
- i. Utiliser ou épandre tout *engrais* au sens de la *Loi sur les engrais* ou tout *produit antiparasitaire*

fertilizer as defined in section 2 of the *Fertilizers Act*.

[12] It is not surprising that this order effectively ended the appellants' project, resulting in significant losses. All that remained was the issue of compensation.

[13] The Act provides for compensation to persons who suffer losses as a result of any extraordinary impact of an emergency order. The legislative scheme has two components. The Minister may, in accordance with the regulations provided for under subsection 64(2), compensate persons who suffer losses as a result of the making of an emergency order. Furthermore, the Governor in Council shall make regulations that the Governor in Council considers necessary for carrying out the purposes and provisions of subsection 64(1). Despite this mandatory language, the Governor in Council has not, to date, made the regulation(s) set out in subsection 64(2) of the Act. This inaction has led to the difficulties experienced by the appellants, which gave rise to this appeal.

[14] As soon as the Minister announced her intention to recommend to the Governor in Council that an emergency order be made, that is, in December 2015, the appellants were informed that "although compensation was possible under the Act, the question was premature at this stage since the adoption of such an order remained hypothetical. Mr. Quint was also informed that, for the moment, there were no regulations allowing compensation to be paid": Decision, at paragraph 75. The Minister maintained this position until the Federal Court rendered its decision in *Groupe Maison Candiac* in 2018, a case brought by another real estate developer.

[15] That case involved an application to cancel the emergency order on the grounds that subparagraph 80(4)(c)(ii) of the Act—which authorizes the making of an emergency order—is *ultra vires* Parliament. In the alternative, Groupe Maison Candiac argued that the fact that they were not compensated constituted a disguised expropriation of their land. Groupe Maison Candiac's application was dismissed, but along the way, the Court ruled on the effect of

au sens de l'article 2 de la *Loi sur les produits antiparasitaires*;

[12] Il n'y a rien de surprenant dans le fait que ce décret ait effectivement mis fin au projet des appelantes, ce qui a entraîné des pertes importantes. Il ne restait que la question de l'indemnisation.

[13] La Loi prévoit l'indemnisation des personnes qui essuient des pertes en raison des conséquences extraordinaires de la prise d'un décret d'urgence. Le régime législatif comprend deux volets. La ministre peut, en conformité avec le règlement prévu au paragraphe 64(2), indemniser les personnes qui subissent des pertes en raison de la prise d'un décret d'urgence. D'autre part, le gouverneur en conseil doit, par règlement, prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'application du paragraphe 64(1). Malgré ce langage impératif, le gouverneur en conseil n'a pas, jusqu'à présent, pris le ou les règlements prévus au paragraphe 64(2) de la Loi. De cette inaction découlent les difficultés éprouvées par les appelantes qui ont donné lieu à cet appel.

[14] Dès l'annonce par la ministre de son intention de recommander au gouverneur en conseil la prise d'un décret d'urgence, c'est-à-dire au mois de décembre 2015, les appelantes ont été avisées que, « bien que le versement d'une compensation soit possible en vertu de la Loi, la question est prématurée à ce stade puisque l'adoption d'un tel décret demeure hypothétique; l'on indique par ailleurs à M. Quint qu'il n'existe, pour le moment, aucun règlement permettant de procéder au versement d'une compensation » : décision, au paragraphe 75. La ministre a soutenu cette position jusqu'à ce que la Cour fédérale rende sa décision dans l'affaire *Groupe Maison Candiac* en 2018, un litige intenté par un autre promoteur immobilier.

[15] Il s'agissait dans cette affaire d'une demande d'annulation du décret d'urgence au motif que le sous-alinéa 80(4)c)(ii) de la Loi — qui autorise la prise d'un décret d'urgence — outrepassait la compétence du législateur. À titre subsidiaire, le Groupe Maison Candiac soutenait que le fait de ne pas les indemniser constituait une expropriation déguisée de leurs terrains. La demande de Groupe Maison Candiac a été rejetée, mais, en cours

the lack of regulations. At paragraph 207 of *Groupe Maison Candiac*, the Federal Court wrote:

It is well established that an administrative decision maker cannot invoke the absence of a regulation to not act when this inaction is equivalent to stripping a law or countering its application. We want to avoid creating a legal vacuum, thereby giving rise to an abuse of power by conferring to the regulatory authority [TRANSLATION] “a dimension that allows the Administration to indefinitely strip the legislature’s express will” (Patrice Garant, *Droit Administratif*, 7th Ed., Montreal, Yvon Blais, 2017 (Garant), at pages 215–216). The principles only apply to the exercise of regulatory power, be it facultative or imperative, like in this case (Garant, at page 215). They are particularly useful in the absence of a regulation, if it was interpreted as having prevented the application of the legislation, or depriving the offender of a benefit conferred by it (*Irving Oil Ltd. et al. v. Provincial Secretary of New Brunswick*, [1980] 1 S.C.R. 787, at page 795).

[16] On appeal of the Federal Court decision, Groupe Maison Candiac argued that the absence of the regulations provided for in subsection 64(2) of the Act created a legal vacuum that justified the use of provincial law on a suppletive basis. This argument was rejected by this Court at paragraph 74 of its reasons:

I find this argument to be without basis, and the Federal Court correctly rejected it. As the Supreme Court stated in *Irving Oil Ltd. et al. v. Provincial Secretary of New Brunswick*, [1980] 1 S.C.R. 787, at page 795, (1980), 29 N.B.R. (2d) 529, [1980] S.C.J. No. 23 (QL), a regulatory authority cannot nullify the application of a law and deprive the litigants of a benefit or remedy to which they would be entitled by refraining from adopting the regulation which conditions its existence. According to this logic, the Minister could not cling to the fact that no regulation was adopted pursuant to subsection 64(2) of the Act in order to deny a claim for compensation.

[17] As a result of these decisions, the Minister stated that she had changed her mind and that she was prepared to consider compensating the appellants, provided that a claim be presented to her. The appellants replied that they had made numerous claims for compensation and had not yet received any compensation.

de route, la Cour s’est prononcée sur l’effet de l’absence de règlement. Au paragraphe 207 de sa décision *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale a écrit :

Il est bien établi qu’un décideur administratif ne peut invoquer l’absence d’un règlement pour ne pas agir lorsque cette inaction équivaldrait à stériliser une loi ou à contre-carrer son application. Il s’agit ici d’éviter de créer un vide juridique et d’ainsi engendrer, en quelque sorte, un abus de pouvoir en conférant au pouvoir réglementaire « une dimension qui permettrait à l’Administration de stériliser indéfiniment la volonté expresse du législateur » (Patrice Garant, *Droit administratif*, 7e éd., Montréal : Yvon Blais, 2017 (Garant), aux pages 215–216). Ces principes valent que l’exercice du pouvoir réglementaire soit facultatif ou, comme ici, impératif (Garant, à la page 215). Ils sont particulièrement utiles lorsque l’absence de règlement, si elle était interprétée comme stérilisant l’application de la loi, aurait pour effet de priver le justiciable d’un avantage conféré par elle (*Irving Oil Ltd. et autres c. Secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick*, [1980] 1 R.C.S. 787, à la page 795).

[16] Lors de l’appel de la décision de la Cour fédérale, le Groupe Maison Candiac a soutenu que l’absence du règlement prévu au paragraphe 64(2) de la Loi laissait un vide juridique qui justifiait le recours au droit provincial à titre supplétif. Cet argument a été rejeté par notre Cour, au paragraphe 74 de ses motifs :

Cette thèse me paraît sans fondement, et la Cour fédérale a eu raison de ne pas la retenir. Tel que le mentionnait la Cour suprême dans l’arrêt *Irving Oil Ltd. et autres c. Secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick*, [1980] 1 R.C.S. 787, à la page 795, (1980), 29 R.N.-B. (2^e) 529, [1980] A.C.S. n^o 23 (QL), une autorité réglementaire ne peut stériliser l’application d’une loi et priver les justiciables d’un avantage ou d’une réparation auxquels ils auraient droit en s’abstenant d’adopter le règlement qui en conditionne l’existence. Selon cette logique, le ministre ne pourrait se replier indéfiniment sur le fait qu’aucun règlement n’a été adopté sous l’autorité du paragraphe 64(2) de la Loi pour refuser une demande d’indemnisation.

[17] À la suite de ces décisions, la ministre a dit s’être ravisée et être prête à envisager d’indemniser les appelantes, pourvu qu’une demande lui soit présentée. Les appelantes répliquent qu’elles ont fait de nombreuses demandes d’indemnisation et qu’elles n’ont toujours rien reçu en guise d’indemnité.

III. The decision under appeal

[18] The Federal Court began its analysis with an overview of the law and the case law on the extracontractual civil liability of the Crown. The CLPA provides that the Crown's liability is only vicarious, that is, it is based on the personal liability that servants of the Crown would have for damage resulting from their faults. Relying on *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621 (*Hinse*), the Federal Court expressed the view that it is now established that a minister is considered to be a servant within the meaning of the CLPA, but that the status of the Governor in Council has not been definitively decided.

[19] However, not all acts attributed to the Crown engage extracontractual civil liability since the Crown enjoys relative immunity as regards its "policy" decisions. These decisions are those that are "based on considerations of public interest, such as economic, social or political factors": Decision, at paragraph 144. The exercise of legislative power, even delegated or subordinate power, enjoys this immunity (legislative immunity). However, Crown immunity is not absolute; irrational or bad faith decisions are not protected in any way.

[20] Bad faith is not limited to intent to harm others; it also includes decisions that are so markedly inconsistent with the legislative context that a court cannot reasonably conclude that they were performed in good faith: *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304 (*Sibeca*).

[21] Furthermore, the fact that a servant of the Crown fails to fulfill a legal obligation does not necessarily lead to a finding of fault within the meaning of the law of the CLPA. Even if a discretionary decision of a decision maker has been declared invalid or unlawful, that in itself does not create a cause of action in extracontractual civil liability (in Quebec) or in tort liability (in provinces where the common law applies). That is, a decision, even if it is determined to be invalid, is not by that very fact a fault.

III. La décision visée par l'appel

[18] La Cour fédérale a commencé son analyse en faisant un survol du droit et de la jurisprudence sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État. La LRCÉ prévoit que la responsabilité de l'État n'est qu'indirecte, c'est-à-dire qu'elle repose sur la responsabilité personnelle qu'auraient les préposés de l'État pour les dommages causés par leurs fautes. Se fondant sur l'arrêt *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621 (*Hinse*), la Cour fédérale s'est dite d'avis qu'il est maintenant acquis qu'un ministre est considéré comme étant un préposé au sens de la LRCÉ, mais que le statut du gouverneur en conseil n'a pas été décidé de façon définitive.

[19] Toutefois, ce ne sont pas tous les actes imputés à l'État qui engagent la responsabilité civile extracontractuelle, puisque l'État jouit d'une immunité relative pour ses décisions de « politique générale ». Ces décisions sont celles qui « reposent sur des considérations d'intérêt public, tels des facteurs économiques, sociaux ou politiques » : décision, au paragraphe 144. L'exercice du pouvoir législatif, même délégué ou subordonné, jouit de cette immunité (l'immunité législative). Par contre, l'immunité de l'État n'est pas absolue; les décisions irrationnelles ou prises de mauvaise foi ne sont aucunement protégées.

[20] La mauvaise foi ne se limite pas à l'intention de nuire à autrui, mais comprend aussi des décisions qui se démarquent tellement du contexte législatif qu'un tribunal ne pourrait raisonnablement conclure qu'elles ont été prises de bonne foi : *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304 (*Sibeca*).

[21] D'autre part, le fait qu'un préposé de l'État manque à une obligation légale n'entraîne pas nécessairement une conclusion quant à sa faute au sens du droit de la LRCÉ. Une déclaration de nullité ou d'invalidité d'une décision discrétionnaire d'un décideur administratif ne crée pas en soi une cause d'action en responsabilité civile extracontractuelle (au Québec) ou en responsabilité délictuelle (dans les provinces de common law). C'est-à-dire qu'une décision, bien que jugée invalide, n'est pas, de ce fait même, une faute.

[22] Moreover, as in private law, “the alleged damage must have been the logical, direct and immediate consequence of the fault (*Hinse* at para 132)”: Decision, at paragraph 149.

[23] Following this overview of the law, the Federal Court considered the issue of the civil liability of the Governor in Council and the Minister. The Court examined the issue of the civil liability of the Governor in Council from four perspectives, the fourth of which is not relevant to this case. These perspectives are (1) immunity in relation to the power to legislate, (2) the absence of bad faith, and (3) the absence of a causal link. The Court then considered the Minister’s civil liability.

[24] The Federal Court began this part of its analysis by recalling the principle of immunity. Legislative immunity applies equally to decisions not to legislate and to decisions to legislate. The same is true of the decision to make or not to make a regulation. In stating this principle, the Federal Court relied on what Justice Wagner [as he then was] wrote in *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. No. 6368 (QL), at paragraph 108:

[TRANSLATION] The State cannot engage civil liability for having adopted laws or regulations, whether or not they are declared *ultra vires*. Similarly, the failure to adopt certain rules cannot automatically give rise to a finding of civil liability on the part of the State.

[25] The Federal Court turned to the parliamentary debates to identify the context in which the Act was adopted. This context included the desire, expressed in those debates, to develop regulations on the basis of experience with providing compensation in an ex-gratia way.

[26] In considering the allegation of bad faith, the Federal Court took note of the fact that Cabinet deliberations are confidential pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5; therefore, there was no evidence in the record to shed light on the reasons for which the Governor in Council did not make the regulation set out in subsection 64(2) of the Act. However, there was nothing to suggest that the Governor

[22] D’ailleurs, tout comme en droit privé, « le dommage allégué doit avoir été la conséquence logique, directe et immédiate de la faute (*Hinse* au para 132) » : décision, au paragraphe 149.

[23] Forte de ce survol du droit, la Cour fédérale s’est penchée sur la question de la responsabilité civile du gouverneur en conseil et de la ministre. Elle a examiné la question de la responsabilité civile du gouverneur en conseil sous quatre aspects, mais le quatrième n’est pas pertinent en l’espèce. Ces aspects sont 1) l’immunité en rapport avec le pouvoir de légiférer 2) l’absence de mauvaise foi et 3) l’absence de lien de causalité. La Cour s’est ensuite penchée sur la responsabilité civile de la ministre.

[24] La Cour fédérale a commencé ce volet de son analyse en rappelant le principe de l’immunité. L’immunité législative s’applique tout autant à la décision de ne pas légiférer qu’à celle de légiférer. Il en est de même de la décision de prendre ou de ne pas prendre un règlement. En énonçant ce principe, la Cour fédérale s’est fondée sur ce que le juge Wagner [tel était alors son titre] a écrit dans la décision *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. n° 6368 (QL), au paragraphe 108 :

L’État ne peut être tenu civilement responsable d’avoir adopté des lois ou des règlements, qu’ils soient éventuellement déclarés *ultra vires* ou non. De même, le défaut d’adopter certaines règles ne peut engendrer automatiquement la responsabilité civile de l’État.

[25] La Cour fédérale s’est tournée vers les débats parlementaires pour cerner le contexte dans lequel la Loi avait été adoptée. Ce contexte comprenait le désir, exprimé au cours de ces débats, d’élaborer une réglementation à partir de l’expérience du versement d’indemnités à titre gracieux.

[26] Dans son examen de l’allégation de mauvaise foi, la Cour fédérale a pris note du fait que les délibérations du Cabinet sont confidentielles suivant l’article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, de sorte qu’il n’y avait aucune preuve au dossier faisant la lumière sur les motifs pour lesquels le gouverneur en conseil n’a pas pris le règlement prévu au paragraphe 64(2) de la Loi. Toutefois, rien ne laissait croire que le gouverneur

in Council was motivated by an intention to harm the appellants. Moreover, the specific context—in particular, the fact that this was the first time that this legislation had been applied to private land and the fact that there was only one other example of an emergency order being made—did not allow the Court to conclude that the delay in acting was so inconsistent with the legislative context that a finding of bad faith was required: Decision, at paragraph 194.

[27] According to the Federal Court, the direct and immediate cause of the damage suffered by the appellants was not the decision of the Governor in Council not to make a regulation “given the role and responsibilities of the Minister in the implementation of said plan”: Decision, at paragraph 193.

[28] The reasoning that led the Court to find the Minister liable is the same as that set out by the Federal Court in *Groupe Maison Candiatic*, namely, that the inaction of the person responsible for exercising regulatory power cannot “serve as a justification for neutralizing the compensation plan established by the Act”: Decision, at paragraph 155. The Federal Court concluded that in order to give section 64 the effect intended by Parliament, the Minister had the right to compensate the appellants despite the absence of a framework to be provided by the Governor in Council through regulations. To conclude otherwise would give the Governor in Council the power to “neutralize” the Act by failing to adopt the regulations set out in the Act.

[29] The Minister’s decision not to compensate the appellants was therefore the cause of the losses that they suffered: Decision, at paragraph 156. However, it was important to emphasize that this reasoning dealt only with the cause of these losses and not with the extracontractual civil liability that might be attached to them.

[30] On this point, the Federal Court relied on the case law according to which an act or decision that proves to be ill-founded does not in itself engage civil liability: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585 (*TeleZone*), at paragraphs 25 and 29; see also *R. v. Saskatchewan Wheat Pool*, 1983 CanLII

en conseil était animé du désir de nuire aux appelantes. D’ailleurs, le contexte particulier, notamment le fait que c’était la première fois que l’application de cette loi portait sur des terrains privés et le fait qu’il n’y avait qu’un seul autre exemple de la prise d’un décret d’urgence, n’a pas permis à la Cour de conclure que le retard à agir se démarquait à tel point du contexte législatif que la conclusion de mauvaise foi s’imposait : décision, au paragraphe 194.

[27] D’après la Cour fédérale, la cause directe et immédiate des dommages subis par les appelantes n’était pas la décision du gouverneur en conseil de ne pas prendre de règlement « vu le rôle et les responsabilités de la Ministre dans la mise en œuvre dudit régime » : décision, au paragraphe 193.

[28] Le raisonnement qui a porté la Cour à conclure à la responsabilité de la ministre est le même que celui exposé par la Cour fédérale dans la décision *Groupe Maison Candiatic*, c’est-à-dire que l’inaction de la personne chargée d’exercer le pouvoir réglementaire ne peut « servir de justification pour stériliser le régime d’indemnisation institué par la Loi » : décision, au paragraphe 155. La Cour fédérale est arrivée à la conclusion qu’afin de donner à l’article 64 l’effet voulu par le législateur, la ministre avait le droit d’indemniser les appelantes nonobstant l’absence d’encadrement que le gouverneur en conseil devait apporter par règlement. Conclure autrement accorderait au gouverneur en conseil le pouvoir de « stériliser » la Loi en n’adoptant pas le règlement prévu par la Loi.

[29] La décision de la ministre de ne pas indemniser les appelantes était donc la cause des pertes que celles-ci ont essuyées : décision, au paragraphe 156. Par contre, il importait de souligner que ce raisonnement portait uniquement sur la cause de ces pertes et non pas sur la responsabilité civile extracontractuelle qui pourrait s’y rattacher.

[30] Sur ce point, la Cour fédérale a invoqué la jurisprudence selon laquelle un acte ou une décision qui s’avère mal fondée n’engage pas en soi la responsabilité civile : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585 (*TeleZone*), aux paragraphes 25 et 29; voir aussi *R. c. Saskatchewan Wheat*

21, [1983] 1 S.C.R. 205 (*Saskatchewan Wheat Pool*); *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg* (1970), [1971] S.C.R. 957, at page 969, 1970 CanLII 1.

[31] To the extent that the Minister erred in law in acting as she did before the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, this would not in itself be sufficient to engage extracontractual civil liability in the absence of bad faith. However, there was no evidence of bad faith.

[32] With respect to the lack of compensation since the Federal Court's decision in *Groupe Maison Candiac*, the Federal Court was of the view, given the particular context, that in compensating the appellants, the Minister would have to define the formal and substantive parameters that the Act reserved for the Governor in Council. The Federal Court considered that the Minister, if she acted in this way, would not be a mere public servant, but would be granted immunity since she would be "in the antechamber... of the policy decision, being called in to decide whether she, on her own, could assume this responsibility, which is moreover protected by Crown immunity": Decision, at paragraph 201.

[33] In sum, the Federal Court was of the view that an error of law committed in good faith in a context such as the one in this case did not amount to a fault. The Minister's error of law in not compensating the appellants in the absence of regulations could have been subject to a review based on administrative law without giving rise to a remedy based on the extracontractual civil liability of the Crown.

[34] The Federal Court summarized its findings on extracontractual civil liability in paragraphs 193 to 194 of the Decision:

In sum, I find that the defendant's extracontractual civil liability is not engaged because the Governor in Council has still not adopted the regulations implementing the compensation plan established by section 64 of the Act. Indeed, even assuming that this defect results from faulty conduct, the damage alleged by the plaintiffs was not the direct, logical and immediate cause, given the role and responsibilities of the Minister in the implementation of said plan.

Pool, 1983 CanLII 21, [1983] 1 R.C.S. 205 (*Saskatchewan Wheat Pool*); *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg* (1970), [1971] R.C.S. 957, à la page 969, 1970 CanLII 1.

[31] Dans la mesure où la ministre aurait commis une erreur de droit en agissant comme elle l'a fait avant que soit rendue la décision *Groupe Maison Candiac*, cela ne suffirait pas en soi pour engager la responsabilité civile extracontractuelle en l'absence de mauvaise foi. Or, la preuve de mauvaise foi n'a pas été faite.

[32] Pour ce qui est de l'absence d'indemnisation depuis la décision de la Cour fédérale *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale était d'avis, compte tenu du contexte particulier, qu'en procédant à l'indemnisation des appelantes, la ministre aurait à définir les paramètres de forme et de fond que la Loi réservait au gouverneur en conseil. La Cour fédérale a cru que, si elle agissait ainsi, la ministre ne serait pas une simple fonctionnaire, mais qu'elle bénéficierait de l'immunité puisqu'elle serait « dans l'antichambre [...] de la décision de politique générale, étant appelée à décider si elle peut assumer seule cette responsabilité par ailleurs protégée par l'immunité de l'État » : décision, au paragraphe 201.

[33] Somme toute, la Cour fédérale était d'avis qu'une erreur de droit commise de bonne foi dans un contexte comme celui en l'espèce n'équivalait pas à une faute. L'erreur de droit de la ministre, en n'indemnisant pas les appelantes en l'absence de règlement, aurait pu faire l'objet d'un contrôle en droit administratif sans pour autant donner ouverture à un recours fondé sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État.

[34] La Cour fédérale a résumé ses conclusions quant à la responsabilité civile extracontractuelle aux paragraphes 193 à 194 de sa décision :

En somme, j'estime que la responsabilité civile extracontractuelle de la défenderesse n'est pas engagée du fait que le gouverneur en conseil n'a toujours pas adopté les règlements de mise en œuvre du régime indemnitaire institué par l'article 64 de la Loi. En effet, même en supposant que ce défaut résulte d'une conduite fautive, les dommages qu'allèguent avoir subis les demandereses n'en sont pas la cause directe, logique et immédiate vu le rôle et les responsabilités de la ministre dans la mise en œuvre dudit régime.

In the alternative, I find that the absence of regulations, when considered in light of all the evidence, and in particular the parliamentary debates preceding the adoption of the Act and the context in which section 80 was implemented, does not disclose any evidence of bad faith, whether direct or indirect, in the conduct of the Governor in Council. In other words, while this conduct can theoretically give rise to recourse and remedies under public law, it is not such as to justify compensation under the CLPA.

[35] Before the Federal Court, the respondent argued that the losses suffered by the appellants were not compensable because they resulted from the business risk that the appellants had assumed in carrying out their project despite their knowledge of the existence and status of the frog. The Federal Court did not consider this issue given its finding on the issue of Crown civil liability: Decision, at paragraph 215. This argument can be summarily dismissed. The risk that gave rise to the damage claimed by the appellants was not the making of the emergency order, but rather the risk that order would be made without the possibility of compensation on the advice of the Minister. This risk was hardly conceivable since it is so inconsistent with Canadian notions of “fair dealing.”

[36] As it did with civil liability, the Federal Court began its analysis of disguised expropriation with an overview of the relevant legal principles. The appellants had based their allegation of disguised expropriation on the fact that, since the emergency order was made, they had been unable to use their land for the purposes for which it was purchased from Ville de La Prairie or for any other economic purpose, without being paid or even offered any form of compensation for their losses.

[37] The Federal Court noted the presumption from the common law that no one may be dispossessed of their property without compensation unless the legislature has, in clear and unequivocal terms, decided otherwise: Decision, at paragraph 217. Similarly, section 6 of the *Charter of human rights and freedoms*, CQLR, c. C-12 (the Quebec Charter) guarantees every person a right to the peaceful enjoyment and free disposition of his or

Alternativement, j’estime que l’absence de règlements, lorsque considérée à la lumière de l’ensemble de la preuve, et particulièrement des débats parlementaires ayant précédé l’adoption de la Loi et du contexte de mise en œuvre de son article 80, ne révèle aucune preuve de mauvaise foi, qu’elle soit directe ou indirecte, dans la conduite du gouverneur en conseil. En d’autres mots, si cette conduite peut théoriquement donner ouverture à des recours et remèdes de droit public, elle n’est pas telle qu’elle justifie une réparation aux termes de la [LRCÉ].

[35] Devant la Cour fédérale, l’intimée a fait valoir que les pertes subies par les appelantes n’étaient pas indemnisables puisqu’elles résultaient du risque d’affaires que les appelantes avaient assumé en mettant à exécution leur projet malgré leur connaissance de l’existence et du statut de la rainette. La Cour fédérale n’a pas examiné cette question, compte tenu de sa conclusion sur la question de la responsabilité civile de l’État : décision, au paragraphe 215. Cet argument peut être écarté sommairement. Le risque qui est à la source des dommages réclamés par les appelantes n’est pas la prise du décret d’urgence, mais plutôt le risque que ce décret soit pris sans possibilité d’indemnisation sur l’avis de la ministre. Ce risque était difficilement envisageable puisqu’il s’accorde si peu avec les notions canadiennes de traitement équitable, ou « *fair dealing* ».

[36] Comme elle l’a fait avec la responsabilité civile, la Cour fédérale a commencé son analyse de l’expropriation déguisée en faisant un survol des principes de droit pertinents. Les appelantes fondaient leur allégation d’expropriation déguisée sur le fait que, depuis la prise du décret d’urgence, elles ont été dans l’impossibilité d’utiliser leurs terrains aux fins envisagées lors de leur achat auprès de la ville de La Prairie ou à toute autre fin économique, sans que leur ait été versée, ni même proposée, quelque forme d’indemnité que ce soit pour leurs pertes.

[37] La Cour fédérale a rappelé la présomption en common law voulant que nul ne puisse être dépossédé de sa propriété sans indemnisation sauf si le législateur en décide autrement en termes clairs et sans équivoque : décision, au paragraphe 217. De même, l’article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, ch. C-12 (la Charte québécoise), garantit à chacun le droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses

her property. Moreover, article 952 of the *Civil Code of Québec*, CQLR, c. CCQ-1991 (CCQ) provides that it is sufficient to demonstrate that a measure taken by a public authority entails the suppression of the reasonable uses of the property in order to establish the disguised expropriation: Decision, at paragraphs 216–219.

[38] However, it is established that Parliament—that is, the federal legislature—can derogate from Quebec civil law in exercising its legislative authority, just as it is open to the Quebec legislature to restrict or set aside the principle established in article 952 of the CCQ, as long as it does so in express terms: Decision, at paragraph 223.

[39] For its part, the Federal Court was of the view that since Parliament, through section 64 of the Act, had expressly provided a mechanism for compensation for losses suffered as a result of the making of an emergency order, the concept of disguised expropriation did not apply: Decision, at paragraphs 233 and 237.

[40] For these reasons, the Federal Court dismissed the appellants' action.

IV. Issues

[41] What is surprising about this case is that it is presented as an extracontractual civil liability case rather than an administrative law issue. The Act provides for the possibility to compensate those who have suffered losses as a result of the making of an emergency order, which has not yet occurred in this case. The courts apply administrative law principles on a daily basis to issues of non-compliance with the legislation and the exercise of discretion (or lack thereof) that violates the framework of its enabling statute.

[42] The appellants have chosen to proceed by way of action under the CLPA, which brings its own set of problems. In Quebec, the extracontractual civil liability of the federal government is engaged by the damage caused by the fault of a servant of the Crown. It follows that the appellants, in order to succeed, must show that one

biens. D'autre part, l'article 952 du *Code civil du Québec*, RLRQ, ch. CCQ-1991 (CcQ) prévoit qu'il suffit de démontrer qu'une mesure prise par une autorité publique entraîne la suppression des usages raisonnables d'une propriété pour établir l'expropriation déguisée : décision, au paragraphes 216 à 219.

[38] En revanche, il est acquis que le Parlement, c'est-à-dire le législateur fédéral, peut déroger au droit civil québécois dans l'exercice de sa compétence législative, tout comme il est loisible au législateur québécois de restreindre ou d'écarter le principe énoncé à l'article 952 du CcQ, pourvu qu'il le fasse en termes exprès : décision, au paragraphe 223.

[39] Pour sa part, la Cour fédérale a été d'avis que, puisque le législateur, par le moyen de l'article 64 de la Loi, avait prévu expressément un mécanisme d'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence, le concept de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application : décision, aux paragraphes 233 et 237.

[40] Pour ces motifs, la Cour fédérale a rejeté l'action des appelantes.

IV. Les questions en litige

[41] Ce qui est surprenant dans ce dossier, c'est qu'il soit présenté comme un cas de responsabilité civile extracontractuelle plutôt que comme un problème de droit administratif. La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation pour ceux qui ont subi des pertes à la suite de la prise d'un décret d'urgence, ce qui ne s'est pas encore produit en l'espèce. Les tribunaux appliquent quotidiennement les principes du droit administratif aux problèmes de non-conformité à la loi et de l'exercice d'une discrétion (ou son absence) qui ne respecte pas le cadre de sa loi habilitante.

[42] Les appelantes ont choisi de procéder par voie d'action sous la LRCÉ, ce qui amène son lot de problèmes. Au Québec, la responsabilité civile extracontractuelle de l'État fédéral est engagée par le dommage causé par la faute d'un préposé de l'État. Il s'ensuit que, pour avoir gain de cause, les appelantes doivent faire la preuve qu'un (ou

or more servant(s) of the Crown caused them damage through their fault(s). However, not every damaging act of a Crown representative necessarily constitutes a fault of a servant of the Crown that engages his or her extra-contractual civil liability, even if it is possible to remedy this act based on administrative law.

[43] Since there is no dispute that the Minister is a servant of the Crown, the only remaining issue is whether the Governor in Council is also a servant of the Crown; the Federal Court did not address this issue. The appellants argue that the Federal Court erred when it failed to consider the possibility that the servants in question were the Governor in Council in conjunction with the Minister. This is an issue that will have to be examined.

[44] With respect to the second criterion, that of fault, two issues must be considered. First, it must be asked what behaviour is alleged against the servant of the Crown. Second, it must be determined whether that behaviour is a fault and whether the actor is exempt from extra-contractual civil liability by virtue of some privilege or immunity. A decision or a lack of a decision cannot be a fault within the meaning of the CLPA if it is sheltered from all legal condemnation.

[45] The third criterion is the cause of the damage suffered. The Federal Court exonerated the Governor in Council and held that the cause of the damage was the Minister's failure to compensate the appellants as provided for in the Act. It remains to be seen whether this finding is erroneous.

[46] In the alternative, the appellants argue that the fact that they were not compensated when the making of the emergency order deprived them of the benefit of their land constituted a disguised expropriation. This issue will be examined if the action in extra-contractual civil liability is unsuccessful.

V. Analysis

[47] Since this Court is hearing an appeal from a Federal Court judgment rendered after a trial, the standard of review is that set out in *Housen v. Nikolaisen*,

des) préposé(s) de l'État leur a (ont) causé des dommages par leur(s) faute(s). Or, tout geste dommageable d'un représentant de l'État ne constitue pas nécessairement une faute d'un préposé de l'État entraînant la responsabilité civile extracontractuelle de ce dernier, même si ce geste est susceptible d'un remède en droit administratif.

[43] Puisqu'il n'est pas contesté que la ministre est une préposée de l'État, il ne reste que la question de savoir si le gouverneur en conseil est, lui aussi, un préposé de l'État, question que la Cour fédérale n'a pas abordée. Les appelantes soutiennent que la Cour fédérale s'est fourvoyée quand elle n'a pas examiné la possibilité que les préposés en cause étaient le gouverneur en conseil conjointement avec la ministre. C'est une question qu'il faudra examiner.

[44] Quant au deuxième critère, celui de la faute, il faut examiner deux questions. En premier lieu, il faut se demander quel comportement est reproché au préposé de l'État. Ensuite, il faut déterminer si ce comportement est une faute, et si son auteur échappe à la responsabilité civile extracontractuelle en vertu d'un privilège ou d'une immunité quelconque. Une décision ou l'absence de décision ne peut pas être une faute au sens de la LRCÉ si elle est à l'abri de toute condamnation légale.

[45] Le troisième critère est celui de la cause des dommages subis. La Cour fédérale a exonéré le gouverneur en conseil et a statué que la cause des dommages était le défaut de la ministre d'indemniser les appelantes tel qu'il est prévu dans la loi. Il reste à voir si cette conclusion est entachée d'erreur.

[46] À titre subsidiaire, les appelantes soutiennent que le fait de ne pas les indemniser lorsque la prise du décret d'urgence les a privés du bénéfice de leurs terrains constituait une expropriation déguisée. Cette question sera examinée advenant l'échec de l'action en responsabilité civile extracontractuelle.

V. Analyse

[47] Puisque notre Cour siège en appel d'un jugement de la Cour fédérale rendu après un procès, la norme de contrôle est celle énoncée dans l'arrêt *Housen c.*

2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235: correctness for questions of law and palpable and overriding error for questions of fact and questions of mixed fact and law, except for extricable questions of law, for which the standard of correctness is also applicable.

A. *The extracontractual civil liability of the Crown*

- (1) Is the Governor in Council a servant of the Crown?

[48] At paragraph 141 of its Decision, the Federal Court noted that there has not yet been a judicial pronouncement to the effect that the Governor in Council is a servant of the Crown, but that some have taken the view that this is not the case. The Federal Court cited a decision of the Supreme Court of British Columbia to that effect, *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370, in which it is simply stated at paragraph 64 that the Governor in Council is not “a servant of the Crown”.

[49] The Federal Court did not dwell on the issue of the status of the Governor in Council because it was of the view that, in any event, the Governor in Council enjoyed relative immunity for economic, social or political decisions: Decision, at paragraphs 141 and 144.

[50] The appellants, for their part, challenged the finding regarding the relative immunity of the Governor in Council (see, in particular, paragraphs 46–47), but without addressing the issue of the status of the Governor in Council. Moreover, the appellants argued that [TRANSLATION] “the actions of the Governor in Council and the Minister, taken individually and cumulatively, constitute a fault and an abuse of power entailing the civil liability of the respondent”: memorandum of the appellants, at paragraph 42.

[51] It seems clear to me that the Governor in Council can only have committed a fault within the meaning of the CLPA, individually or cumulatively, if it is a servant of the Crown, which is an issue that the appellants have avoided. However, the answer to this question is

Nikolaisen, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 : la décision correcte pour les questions de droit et l’erreur manifeste et dominante pour les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit sauf pour les questions isolables de droit, pour lesquelles la norme de la décision correcte est aussi de mise.

A. *La responsabilité civile extracontractuelle de l’État*

- 1) Le gouverneur en conseil est-il un préposé de l’État?

[48] Au paragraphe 141 de sa décision, la Cour fédérale a noté qu’il n’y a pas encore de prononcé judiciaire voulant que le gouverneur en conseil soit un préposé de l’État, mais que certains ont estimé que ce n’était pas le cas. La Cour fédérale a cité une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui s’est prononcée en ce sens, *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370, où il est simplement affirmé au paragraphe 64 que le gouverneur en conseil n’est pas « *a servant of the Crown* » — un préposé de l’État.

[49] La Cour fédérale ne s’est pas attardée sur la question du statut du gouverneur en conseil parce qu’elle estimait que, de toute façon, le gouverneur en conseil jouissait d’une immunité relative pour des décisions d’ordre économique, social ou politique : décision, aux paragraphes 141 et 144.

[50] Les appelantes, pour leur part, s’en sont prises à la conclusion quant à l’immunité relative du gouverneur en conseil (voir, en particulier, les paragraphes 46–47) sans pour autant examiner la question du statut de celui-ci. Qui plus est, les appelantes ont fait valoir que « les agissements du gouverneur en conseil et la Ministre, pris individuellement et cumulativement, constituent une faute et un abus de pouvoir entraînant la responsabilité civile de l’intimée » : mémoire des appelantes, au paragraphe 42.

[51] Il me paraît évident que le gouverneur en conseil ne peut être l’auteur d’une faute au sens de la LRCÉ, individuellement ou cumulativement, que s’il est un préposé de l’État, question que les appelantes ont escamotée. Or, la réponse à cette question ne va pas de soi. Le

not self-evident. The fact that the appellants have not addressed this issue does not prevent me from doing so, since it arises before the issue of immunity even presents itself.

[52] The appellants argued that, by failing to fulfill the duty to make regulations, the Governor in Council [TRANSLATION] “has acted out of synch with [the Act]” and has “neutralized the power granted to the Minister to compensate the appellants”: memorandum of the appellants, at paragraph 39. In so doing, the appellants have intermingled the principles of administrative law and extracontractual civil liability. In administrative law, the fact that the holder of a power failed to comply with the law justifies the intervention of the courts, whereas in Crown civil liability, the courts can intervene only if the holder of the power is a servant of the Crown. As I have just mentioned, this element is absent from the arguments put forward by the appellants.

[53] For her part, the respondent bases her argument on the definitions of Governor General and Governor in Council in section 35 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21:

General definitions

35 (1)

Governor, Governor General or **Governor of Canada** means the Governor General of Canada or other chief executive officer or administrator carrying on the Government of Canada on behalf and in the name of the Sovereign, by whatever title that officer is designated;

Governor General in Council or **Governor in Council** means the Governor General of Canada acting by and with the advice of, or by and with the advice and consent of, or in conjunction with the Queen’s Privy Council for Canada;

[54] Section 3 of the CLPA, which is the basis of the appellants’ claims, reads as follows in relation to Quebec:

Liability

3 The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable

(a) in the Province of Quebec, in respect of

fait que les appelantes n’ont pas abordé cette question ne m’empêche pas de le faire puisqu’elle se soulève avant même que la question de l’immunité se pose.

[52] Les appelantes ont fait valoir qu’en manquant à son devoir de prendre un règlement, le gouverneur en conseil « s’est placé en porte à faux par rapport à [la Loi] » et a « stérilisé le pouvoir accordé à la Ministre d’indemniser les appelantes » : mémoire des appelantes, au paragraphe 39. En procédant ainsi, les appelantes ont entremêlé les principes du droit administratif et de la responsabilité civile extracontractuelle. En droit administratif, le fait qu’un détenteur d’un pouvoir ne se soit pas conformé à la loi justifie l’intervention des tribunaux tandis qu’en responsabilité civile de l’État, les tribunaux ne peuvent intervenir que si ce détenteur du pouvoir est un préposé de l’État. Comme je viens de le mentionner, cet élément est absent des arguments mis de l’avant par les appelantes.

[53] Pour sa part, l’intimée assoit son argument sur les définitions de gouverneur général et gouverneur en conseil à l’article 35 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 :

Définitions d’application générale

35 (1) [...]

gouverneur, gouverneur du Canada ou **gouverneur général** Le gouverneur général du Canada ou tout administrateur ou autre fonctionnaire de premier rang chargé du gouvernement du Canada au nom du souverain, quel que soit son titre.

gouverneur en conseil ou **gouverneur général en conseil** Le gouverneur général du Canada agissant sur l’avis ou sur l’avis et avec le consentement du Conseil privé de la Reine pour le Canada ou conjointement avec celui-ci.

[54] L’article 3 de la LRCÉ, qui est le fondement des réclamations des appelantes, se lit comme suit en lien avec le Québec :

Responsabilité

3 En matière de responsabilité, l’État est assimilé à une personne pour :

a) dans la province de Québec :

(i) the damage caused by the fault of a servant of the Crown, or

(ii) the damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown or by the fault of the Crown as custodian or owner;

[55] It follows from this text that the extracontractual civil liability of the Crown is vicarious in the sense that the Crown is liable solely for the faults of its servants: *Hinse*, at paragraph 58; *Baird v. The Queen* (1983), [1984] 2 F.C. 160, 148 D.L.R. (3d) 1, 1983 CanLII 5027 (C.A.).

[56] The definition of “servant” (revised 2021) in the *Oxford English Dictionary Online* is as follows: “A person who is engaged... to perform specified tasks or functions... ; a person who is in the service of another”. This definition sets out the ordinary meaning of the word. The context and purpose of the legislation, which are well set out in the Federal Court’s Decision, confirm that this is the meaning intended by Parliament [at paragraph 139]:

... the Crown, at common law, was in principle sheltered from any extracontractual civil liability since it was considered that, being the source and fountain of justice, it could not act contrary to law. Over time, however, it had become technically possible to take legal action against the Crown in a case of extracontractual civil liability, but this could only happen if the alleged fault was attributable to one of its employees and if it gave its consent to filing the proceedings. [Citations omitted.]

[57] The control factor is one element, if not the primary element, in assigning liability for the fault of others: see *London Drugs Ltd. v. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 S.C.R. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. v. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 SCC 59, [2001] 2 S.C.R. 983; *Civil Code of Québec*, article 1463; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153, at paragraph 35.

[58] In reviewing the two definitions from the *Interpretation Act* above, one can only conclude that the Governor General is at the top of the Government of Canada on behalf of the Queen and that the Governor in Council is merely the Governor General acting in concert with the Queen’s Privy Council, which includes the

(i) le dommage causé par la faute de ses préposés,

(ii) le dommage causé par le fait des biens qu’il a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l’un ou l’autre de ces titres;

[55] Il ressort de ce texte que la responsabilité civile extracontractuelle de l’État est indirecte (*vicarious*) dans le sens que l’État n’est responsable que pour les fautes de ses préposés : *Hinse*, au paragraphe 58; *Baird c. La Reine* (1983), [1984] 2 C.F. 160, 1983 CanLII 5027 (C.A.).

[56] *Le Petit Robert* (1993) définit « préposé » comme suit : « Personne qui accomplit un acte ou une fonction déterminée sous la direction ou le contrôle d’une autre ». Cette définition énonce le sens ordinaire du mot. Le contexte et l’objet de la loi, qui sont bien exposés dans la décision de la Cour fédérale, viennent confirmer que c’est le sens voulu par le législateur [au paragraphe 139] :

[...] la Couronne, en *common law*, était, en principe, à l’abri de toute responsabilité civile extracontractuelle puisqu’on considérait qu’étant source et fontaine de justice, elle ne pouvait agir contrairement au droit. Avec le temps, il était devenu toutefois techniquement possible d’ester en justice contre elle dans un cas de responsabilité civile extracontractuelle, mais cela ne pouvait se présenter que si la faute alléguée était attribuable à l’un de ses préposés et que si elle donnait son assentiment au dépôt de la poursuite. [Citations omises.]

[57] Le facteur de contrôle est un élément, sinon l’élément principal, dans l’attribution de responsabilité pour la faute d’autrui : voir *London Drugs Ltd. c. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 R.C.S. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. v. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 CSC 59, [2001] 2 R.C.S. 983; *Code civil du Québec*, article 1463; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153, au paragraphe 35.

[58] Lorsque l’on examine les deux définitions tirées de la *Loi d’interprétation* ci-dessus, l’on ne peut que conclure que le gouverneur général est au sommet du gouvernement du Canada au nom de la Reine et que le gouverneur en conseil n’est que le gouverneur général agissant de concert avec le Conseil privé de la Reine

federal Cabinet. This means that the Governor in Council is at the top of the federal administration and is not subject to any control that would make the Governor in Council a servant of the Crown.

[59] What about the fact that the Act imposes a duty on the Governor in Council to make regulations? Does the obligation imposed on the Governor in Council by Parliament demonstrate that the Governor in Council is subject to the control of Parliament and is therefore a servant of the Crown? Under the principles of administrative law, the courts require the Governor in Council to do what the Act imposes on him or her, but this does not make the Governor in Council a servant of Parliament or of the courts. The fact that the Governor might be accountable to Parliament should not be likened to the degree of direction and control implied by the word “servant” as used in the CLPA. The former is a question of political and electoral accountability, while the latter is a question of operational control.

[60] I find that the Governor in Council is not a servant of the Crown within the meaning of the CLPA. It follows that the failure of the Governor in Council to make regulations, even assuming that this could constitute a fault, does not open the door to extracontractual civil liability on the part of the Crown. This being the case, the appellants’ position that it is the actions of the Governor in Council and the Minister, cumulatively, that engage the Crown’s civil liability does not hold water because the actions of the Governor in Council are not likely to engage his or her civil liability.

[61] Since it is not disputed that the Minister is the only servant of the Crown involved, the next issue that must be reviewed is whether her actions constitute faults within the meaning of the CLPA.

(2) The Minister’s fault

[62] The appellants argue that, both before and after the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Minister was wrong in not compensating them. It should be recalled that in *Groupe Maison Candiac*, the Federal Court determined that the Minister could not rely on the lack of regulations to legitimize her refusal

qui inclut le cabinet fédéral. Ceci fait en sorte que le gouverneur en conseil est au sommet de l’administration fédérale et n’est sujet à aucun contrôle qui ferait de lui un préposé de l’État.

[59] Qu’en est-il du fait que la Loi impose au gouverneur en conseil l’obligation de prendre un règlement? Est-ce que l’obligation imposée au gouverneur en conseil par le législateur démontre que celui-ci est soumis au contrôle du Parlement et, de ce fait, se trouve donc à être un préposé de l’État? En application des principes du droit administratif, les tribunaux obligent le gouverneur en conseil à faire ce que la Loi lui impose, mais cela n’en fait pas le préposé du Parlement ou des tribunaux. Il ne faut pas assimiler le fait que le gouverneur peut être appelé à rendre des comptes au Parlement avec le degré de direction et de contrôle impliqué par le mot « préposé » utilisé dans la LRCÉ. Dans le premier cas, il s’agit d’imputabilité politique et électorale tandis que dans le deuxième, il s’agit de contrôle opérationnel.

[60] J’en conclus que le gouverneur en conseil n’est pas un préposé de l’État au sens de la LRCÉ. Il s’ensuit que son défaut de prendre un règlement, en supposant même que cela puisse constituer une faute, n’ouvre pas la porte à la responsabilité civile extracontractuelle de l’État. Cela étant, la thèse des appelantes selon laquelle ce sont les gestes du gouverneur en conseil et de la ministre, cumulativement, qui donnent naissance à la responsabilité civile de l’État, ne tient pas la route puisque les gestes du gouverneur en conseil ne sont pas susceptibles d’entraîner sa responsabilité civile.

[61] Puisqu’il n’est pas contesté que la ministre est la seule préposée de l’État en cause, il s’agit maintenant d’examiner la question de savoir si ses gestes sont fautifs au sens de la LRCÉ.

2) La faute de la ministre

[62] Les appelantes ont fait valoir que, autant avant la décision *Groupe Maison Candiac* qu’après, la ministre avait tort de ne pas les indemniser. Rappelons que dans sa décision *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale a décidé que la ministre ne pouvait pas invoquer l’absence de règlements pour légitimer son refus d’exercer

to exercise the discretion conferred on her pursuant to subsection 64(1) of the Act; to find otherwise, according to the Federal Court, would allow the holder of the regulatory power to neutralize the legislation by failing to exercise the power conferred under the Act.

[63] The Federal Court noted that harm resulting from an act or omission does not necessarily lay the basis for a private cause of action:

... insofar as the Minister, according to *Groupe Maison Candiac*, erred in law by taking the position that the absence of regulations deprived her of the power to exercise her discretion under subsection 64(1) of the Act. In my opinion, only proof of bad faith can engage the liability of the federal Crown in connection with this error. However, this proof has not been made.

Decision, at paragraph 200. See also paragraph 202.

[64] With respect to the Minister's inaction since *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Federal Court rejected the appellants' argument that the Minister had failed to implement a judicial decree and therefore could not rely on the protection afforded by the principles of Crown immunity. Rather, the Federal Court was of the view that the judgment in *Groupe Maison Candiac* did not impose anything on the Minister. There was no conclusion in its disposition creating any obligation whatsoever on the Minister: Decision, at paragraphs 210–211. This conclusion is unassailable.

[65] The appellants challenge the finding that the position taken by the Minister did not engage the liability of the Crown because:

[TRANSLATION]

- a. the Minister never decided not to pay compensation to the appellants;
- b. the Minister always considered that the lack of regulations precluded her from paying compensation; and
- c. in doing so, the Minister never exercised her jurisdiction pursuant to subsection 64(1) [of the

le pouvoir discrétionnaire qui lui est dévolu aux termes du paragraphe 64(1) de la Loi; conclure le contraire, selon la Cour fédérale, aurait pour effet de permettre au titulaire du pouvoir réglementaire de stériliser la loi en s'abstenant d'exercer le pouvoir que lui confère la Loi.

[63] La Cour fédérale a noté qu'un préjudice découlant d'un acte ou d'une omission ne donne pas nécessairement ouverture à un recours en droit privé :

[...] dans la mesure où la Ministre aurait, suivant *Groupe Maison Candiac*, commis une erreur de droit en prenant la position que l'absence de règlements la privait du pouvoir d'exercer sa discrétion aux termes du paragraphe 64(1) de la Loi. A mon avis, seule une preuve de mauvaise foi peut engager la responsabilité de l'État fédéral en lien avec cette erreur. Or, cette preuve n'a pas été faite.

Décision, au paragraphe 200. Voir aussi le paragraphe 202.

[64] Pour ce qui est de l'inaction de la ministre depuis la décision *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale a rejeté l'argument mis de l'avant par les appelantes à l'effet que la ministre était en défaut d'exécuter une décision judiciaire, et ne pouvait donc se prévaloir de la protection conférée par les principes de l'immunité de l'État. La Cour fédérale était plutôt d'avis que le jugement rendu dans *Groupe Maison Candiac* n'imposait rien à la ministre. Aucune conclusion dans son dispositif ne créait une obligation quelconque à l'égard de la ministre : décision, aux paragraphes 210–211. Cette conclusion est inattaquable.

[65] Les appelantes contestent la conclusion que la position adoptée par la ministre n'engageait pas la responsabilité de l'État du fait que :

- a. La Ministre n'a jamais décidé de ne pas verser d'indemnité aux appelantes;
- b. Elle a toujours considéré que l'absence de règlement l'empêchait de verser des indemnités;
- c. Ce faisant, la Ministre n'a jamais exercé la juridiction qui lui incombe suivant les termes de

Act], contrary to the intent clearly evidenced by Parliament in enacting the [Act].

Memorandum of the appellants, at paragraph 51.

[66] Moreover, the appellants do not agree that, since the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Minister can consider a claim for compensation. In addition, they emphasize that the Minister has not done anything whatsoever to implement *Groupe Maison Candiac*: memorandum of the appellants, at paragraphs 52–53.

[67] Furthermore, the appellants do not accept that they must make a claim for compensation now, after all the steps that they have taken to assert their rights, including making oral submissions to the Minister’s office, presenting a formal notice, and suing. This being the case, it appears that the appellants have indeed made a claim for compensation, which has yet to be answered.

[68] For her part, the respondent cites the Federal Court’s findings with approval.

[69] Assuming that the law would allow the Minister to exercise her discretion and compensate the appellants in the absence of regulations, is the failure to do so a fault that engages the Crown’s extracontractual civil liability? The basic principle was set out in *Holland v. Saskatchewan*, 2008 SCC 42, [2008] 2 S.C.R. 551, at paragraph 9:

... The law to date has not recognized an action for negligent breach of statutory duty. It is well established that mere breach of a statutory duty does not constitute negligence: *The Queen in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205. The proper remedy for breach of statutory duty by a public authority, traditionally viewed, is judicial review for invalidity.

[70] This does not preclude a civil liability action from succeeding, but it must be based on something other than the mere breach of a duty:

l’article 64(1) [de la Loi], à l’encontre de l’intention clairement manifestée par le législateur à l’occasion de l’adoption de la [Loi].

Mémoire des appelantes, au paragraphe 51.

[66] Qui plus est, les appelantes ne sont pas d’accord que, depuis la décision *Groupe Maison Candiac*, la ministre peut considérer une demande d’indemnisation. Au surplus, elles insistent sur le fait qu’elle n’a pas fait quoique ce soit en vue de mettre en application la décision *Groupe Maison Candiac* : mémoire des appelantes, aux paragraphes 52–53.

[67] En plus, les appelantes n’acceptent pas qu’elles aient à faire une demande d’indemnisation maintenant, après toutes les démarches qu’elles ont entreprises pour faire valoir leurs droits, incluant des représentations orales auprès du cabinet de la ministre, une mise en demeure et le fait d’ester en justice. Cela étant, il appert que les appelantes ont, en effet, fait une demande d’indemnisation qui demeure toujours sans réponse.

[68] Pour sa part, l’intimée reprend les conclusions de la Cour fédérale avec approbation.

[69] En tenant pour acquis que le droit permettrait à la ministre d’exercer sa discrétion et d’indemniser les appelantes en l’absence d’un règlement, le défaut de le faire est-il une faute qui engage la responsabilité civile extracontractuelle de l’État? Le principe de base a été exposé dans l’affaire *Holland c. Saskatchewan*, 2008 CSC 42, [2008] 2 R.C.S. 551, au paragraphe 9 :

[...] Le droit ne reconnaît pas, à l’heure actuelle, l’action pour manquement par négligence à une obligation légale. Il est bien établi que le simple manquement à une obligation légale ne constitue pas de la négligence (*La Reine du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205). Le recours traditionnellement reconnu lorsqu’une autorité publique manque à son obligation légale est la demande de contrôle judiciaire pour invalidité.

[70] Cela n’empêche pas qu’une action en responsabilité civile puisse réussir, mais elle doit être fondée sur quelque chose d’autre qu’un simple manquement à une obligation :

Negligence is also alleged by TeleZone. Tort liability, of course, is based on fault, not invalidity. As the Court made clear many years ago in *The Queen in Right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205, at pp. 222-25, breach of a statute is neither necessary nor is it sufficient to ground a private cause of action.

TeleZone, at paragraph 28.

[71] It follows from this case law that the plaintiff has the burden of establishing the existence of a fault that goes beyond the mere invalidity or unlawfulness of anything done or omitted. The appellants attempted to meet this burden by invoking bad faith, relying on the passage of time since the adoption of the Act, the making of the emergency order, and the rendering of the decision in *Groupe Maison Candiac* without being paid any compensation. They rely on *Sibeca*, in which the Supreme Court ruled that bad faith can be established by circumstantial evidence, that is, acts “that are so markedly inconsistent with the relevant legislative context that a court cannot reasonably conclude that they were performed in good faith”: *Sibeca*, at paragraph 26.

[72] The factors listed by the Federal Court to justify the Minister’s non-payment—the error of law as to her jurisdiction, the unusual context of the sparse use of emergency orders, the need to “set the parameters that should guide the examination of claims”, and “balancing economic, social or political considerations”—do not justify non-payment forever, but they may explain a rational reluctance to move forward on this issue until the right to do so is beyond doubt. One could add to the list of relevant factors the fact that the decision in this case was appealed, which creates another area of uncertainty. It is clear that the Minister will have to deal with the appellants’ claim in the not-too-distant future, but that does not make the delay a fault within the meaning of the CLPA.

[73] The appellants challenge the Federal Court’s finding that monetary relief is not the appropriate remedy in this case: memorandum, at paragraph 56. The issue is not whether monetary relief is appropriate, but rather whether the appellants can, on the one hand, rely on the

TeleZone invoque aussi la négligence. La responsabilité délictuelle procède bien sûr d’un acte fautif, et non de la nullité. Comme la Cour l’a clairement établi il y a longtemps, dans *La Reine du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205, p. 222-225, il n’est ni nécessaire ni suffisant, pour fonder un recours de droit privé, qu’il y ait eu contravention à la loi.

Telezone, au paragraphe 28.

[71] Il ressort de cette jurisprudence que le demandeur a le fardeau de démontrer l’existence d’une faute qui va au-delà de la simple invalidité ou nullité du geste posé ou omis. Les appelantes ont tenté de s’acquitter de ce fardeau en invoquant la mauvaise foi, se fondant sur le passage du temps depuis l’adoption de la Loi, la prise du décret d’urgence, et la décision *Groupe Maison Candiac*, sans que leur soit versée aucune compensation. Elles invoquent l’arrêt *Sibeca* où la Cour suprême a statué que la mauvaise foi pouvait être établie par une preuve circonstancielle, c’est-à-dire, des comportements « qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu’un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu’ils l’ont été de bonne foi » : *Sibeca*, au paragraphe 26.

[72] Les facteurs que la Cour fédérale a énumérés pour justifier le non-paiement par la ministre — l’erreur de droit quant à sa compétence, le contexte inhabituel, c’est-à-dire l’emploi parcimonieux des décrets d’urgence, la nécessité « de tracer les paramètres devant guider l’examen des demandes », et « la mise en balance de considérations d’ordre économique, social ou politique » — ne justifient pas à tout jamais l’absence de paiement, mais ils peuvent expliquer une réticence rationnelle de s’avancer sur ce terrain avant que le droit de le faire soit hors de tout doute. L’on pourrait ajouter à la liste de facteurs pertinents le fait que la décision en l’espèce ait été portée en appel, ce qui crée une autre zone d’incertitude. Il est clair que la ministre aura à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, mais cela ne fait pas du retard une faute au sens de la LRCÉ.

[73] Les appelantes contestent la conclusion de la Cour fédérale qu’une sanction pécuniaire ne constitue pas le recours approprié en l’espèce : mémoire, au paragraphe 56. La question n’est pas de savoir si une sanction pécuniaire est appropriée, mais plutôt celle de savoir

CLPA in seeking monetary relief and, on the other hand, fail to meet the conditions for extracontractual civil liability that are set out in the CLPA.

[74] For these reasons, I have not been persuaded that the Federal Court erred in determining that the Minister had not committed a fault within the meaning of the CLPA.

- (3) The cause of the damage suffered by the appellants

[75] Given my findings as to the status of the Governor in Council and the lack of a fault on the part of the Minister, the issue of whether any fault caused the damage claimed by the appellants does not arise.

[76] For these reasons, I would dismiss the appellants' claim that is based on the CLPA.

B. *Disguised expropriation*

[77] The Federal Court dismissed the appellants' claim according to which they were entitled to compensation on account of the disguised expropriation of their land, which was carried out through the making of the emergency order without concomitant compensation. This claim was based on the suppression of the reasonable uses of the land to which the emergency order applies and the lack of a clear and explicit provision setting aside the obligation to compensate the appellants for the dispossession of their land. The Federal Court dismissed this claim on the basis that Parliament has provided a mechanism for compensation—section 64 of the Act—for losses suffered as a result of the making of an emergency order. The Court agreed with the respondent's assertion that "... in adopting section 64 of the Act, Parliament ended up ruling out the general law remedy for disguised expropriation, arising from both the common law interpretative presumption and article 952 of the CCQ, [TRANSLATION] 'in favour of a statutory compensation plan specifically adapted to the objectives pursued by the [Act]'" : Decision, at paragraph 225.

si les appelantes peuvent, d'une part, invoqué la LRCÉ à la recherche d'une sanction pécuniaire et, d'autre part, ne pas satisfaire les conditions de responsabilité civile extracontractuelle qui y sont prévues.

[74] Pour ces motifs, je n'ai pas été persuadé que la Cour fédérale a erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ.

- 3) La cause des dommages subis par les appelantes

[75] Compte tenu de mes conclusions quant au statut du gouverneur en conseil et l'absence de faute de la part de la ministre, la question de savoir si une faute quelconque a causé les dommages que revendiquent les appelantes ne se pose pas.

[76] Pour ces motifs, je rejetterais le recours des appelantes fondé sur la LRCÉ.

B. *L'expropriation déguisée*

[77] La Cour fédérale a rejeté la demande des appelantes voulant qu'elles aient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains, opérée par la prise du décret d'urgence sans indemnisation concomitante. Cette demande se fondait sur la suppression des utilisations raisonnables des terrains visés par le décret d'urgence et l'absence d'une disposition claire et explicite écartant l'obligation d'indemniser les appelantes pour la dépossession de leurs terrains. La Cour fédérale a rejeté cette demande au motif que le Parlement a prévu un mécanisme d'indemnisation — l'article 64 de la Loi — pour les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence. La Cour s'est dite d'accord avec l'affirmation de l'intimée « [...] qu'en adoptant l'article 64 de la Loi, le Parlement s'est trouvé à écarter le recours de droit commun en expropriation déguisée, émanant tant de la présomption interprétative issue de la *common law* que de l'article 952 du CcQ, "au profit d'un régime d'indemnisation statutaire spécifiquement adapté aux objectifs poursuivis par la [Loi]" » : décision, au paragraphe 225.

[78] The appellants argue that this conclusion is erroneous. They rely on the common law presumption that unless [TRANSLATION] “there is a clear and unequivocal legislative provision, a statute cannot have the effect of dispossessing a person of his or her property without just and prior compensation”; this presumption was applied in Canadian law by the Supreme Court in *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen* (1978), [1979] 1 S.C.R. 101, 1978 CanLII 22 (*Manitoba Fisheries*) and *R. v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533, 1985 CanLII 76 (*Tener*).

[79] The appellants rely on the Supreme Court decision in *Lorraine (Ville) v. 2646-8926 Québec Inc.*, 2018 SCC 35, [2018] 2 S.C.R. 577 (*Lorraine*), in which the Court, per Chief Justice Wagner, wrote [at paragraph 2]:

.... Where a municipal government improperly exercises its power to regulate the uses permitted within its territory in order to expropriate property without paying an indemnity, two remedies are therefore available to aggrieved owners. They can seek to have the by-law that resulted in the expropriation declared either to be null or to be inoperable in respect of them. If this option is no longer open to them, they can claim an indemnity based on the value of the property that has been wrongly taken from them.

[80] The appellants allege that the emergency order does indeed prevent any reasonable use of their land and thus brings about a disguised expropriation. The presence of a compensation plan that was never implemented cannot change the character of the order’s consequences.

[81] For her part, the respondent supports the Federal Court’s findings. She emphasizes the taking factor referred to in the Federal Court’s Decision. From this perspective, there can be a disguised expropriation only if there is [TRANSLATION] “... the taking of an interest in the property by the public authority and the suppression of all reasonable uses of that property”: memorandum of the respondent, at paragraph 90. The respondent denies that there has been a taking of the appellants’ land in this case because the appellants retain full ownership of their land, which remains private land.

[78] Les appelantes soutiennent que cette conclusion est erronée. Elles invoquent la présomption de la common law qu’à moins « d’une disposition législative claire et non équivoque, une loi ne peut avoir pour effet de déposséder une personne de sa propriété sans juste et préalable indemnité », présomption qui a été mise en application dans le droit canadien par la Cour suprême dans *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine* (1978), [1979] 1 R.C.S. 101, 1978 CanLII 22 (*Manitoba Fisheries*), et *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, 1985 CanLII 76 (*Tener*).

[79] Les appelantes se prévalent de la décision de la Cour suprême *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [2018] 2 R.C.S. 577 (*Lorraine*), où la Cour, sous la plume du juge en chef Wagner, écrit [au paragraphe 2] :

[...] Ainsi, lorsqu’une administration municipale exerce abusivement son pouvoir de réglementer les usages permis sur son territoire dans le but de procéder à une expropriation sans verser d’indemnité, deux modes de réparation s’offrent alors au propriétaire lésé. Il peut demander que la réglementation qui a entraîné l’expropriation soit déclarée nulle ou inopposable à son égard. Dans l’éventualité où cette avenue ne lui était plus ouverte, il lui est loisible de réclamer le paiement d’une indemnité correspondant à la valeur du bien dont il est spolié.

[80] Les appelantes prétendent que le décret d’urgence empêche, en effet, toute utilisation raisonnable de leur terrain et, de ce fait, opère une expropriation déguisée. La présence d’un régime indemnitaire qui n’a jamais été mis en œuvre ne peut changer le caractère des conséquences du décret.

[81] Pour sa part, l’intimée appuie les conclusions de la Cour fédérale. Elle souligne le facteur de l’appropriation dont il est fait mention dans la décision de la Cour fédérale. Dans cette perspective, il ne peut y avoir une expropriation déguisée que s’il y a « [...] l’appropriation (« taking ») d’un intérêt dans la propriété par l’autorité publique et la suppression de toutes les utilisations raisonnables de cette propriété » : mémoire de l’intimée, au paragraphe 90. L’intimée nie qu’il y a eu appropriation des terrains des appelantes en l’instance puisque celles-ci conservent la pleine propriété de leurs terrains, qui demeurent des terrains privés.

[82] I will begin my analysis by reviewing the case law of the Supreme Court, particularly *Manitoba Fisheries* and *Tener*, to identify the parameters of the doctrine of disguised expropriation. I will then examine the Quebec case law. I will conclude by reviewing the issue of the use of Quebec law to fill a legal vacuum in the federal system.

[83] The plaintiffs in *Manitoba Fisheries*, sellers and exporters of freshwater fish, lost the goodwill of their business when the federal government passed legislation requiring all interprovincial and international exports of freshwater fish to be processed through the Freshwater Fish Marketing Corporation. The federal legislation provided that the transition of private companies operating in the field would be made under the agreements entered into by the federal and provincial governments. An agreement was reached between Canada and Manitoba, but the province chose not to compensate *Manitoba Fisheries*.

[84] At page 110 of its decision, the Supreme Court wrote:

Once it is accepted that the loss of the goodwill of the appellant's business which was brought about by the Act and by the setting up of the Corporation was a loss of property and that the same goodwill was by statutory compulsion acquired by the federal authority, it seems to me to follow that the appellant was deprived of property which was acquired by the Crown.

[85] The Court then adopted the remarks of Justice Smith, who denied the application to strike out the statement of claim of *Manitoba Fisheries*. In that application, Canada argued that the proceedings should be directed at Manitoba, not Canada. Justice Smith rejected this contention:

... It was a statute of the Parliament of Canada that took away their business and prohibited them from engaging in the fish exporting business. This was necessarily so, since interprovincial and international trade fall within the sole jurisdiction of the Parliament and Government of Canada, and though it seems to be the case that the statute in question, the *Freshwater Fish Marketing Act*, was enacted in response to requests from several of the provinces, the statute is an Act of Parliament alone. Nor does the agreement of June 4, 1969, between Canada and Manitoba alter

[82] Je vais commencer mon analyse en examinant la jurisprudence de la Cour suprême, notamment les arrêts *Manitoba Fisheries* et *Tener* afin de cerner les paramètres de la doctrine de l'expropriation déguisée. J'examinerai ensuite la jurisprudence québécoise. Je terminerai en examinant la question du recours au droit québécois pour combler un vide juridique au sein du régime fédéral.

[83] Les demandeurs *Manitoba Fisheries*, vendeurs et exportateurs de poissons d'eau douce, ont perdu l'achalandage de leur entreprise lorsque le gouvernement fédéral a adopté une loi selon laquelle toute exportation interprovinciale et internationale de poissons d'eau douce devait passer par l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce. La loi fédérale prévoyait que la transition des entreprises privées œuvrant dans le domaine se ferait sous l'égide des ententes conclues par les gouvernements fédéral et provinciaux. Une entente est survenue entre le Canada et le Manitoba, mais la province a choisi de ne pas indemniser *Manitoba Fisheries*.

[84] À la page 110 de sa décision, la Cour suprême a écrit :

Une fois admis que la perte de l'achalandage de l'entreprise de l'appelante, à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi et de la création de l'Office, est la perte d'un bien et que cet achalandage a été acquis par un organisme fédéral de par la force d'une loi, il faut à mon avis conclure que l'appelante a été privée d'un bien que le gouvernement a acquis.

[85] La Cour a ensuite entériné les propos du juge qui a rejeté la requête en radiation de la déclaration de *Manitoba Fisheries*, le juge Smith. Lors de cette requête, le Canada prétendait que la poursuite devait viser le Manitoba et non le Canada. Le juge Smith a rejeté cette affirmation :

[...] C'est une loi du Parlement fédéral qui leur a enlevé leur entreprise et leur a interdit de se livrer à l'exportation du poisson. Il devait nécessairement en être ainsi puisque le commerce international et interprovincial relève de la compétence exclusive du Parlement et du gouvernement du Canada et, même s'il paraît que la Loi en question, la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, a été adoptée en réponse aux demandes de plusieurs provinces, il s'agit exclusivement d'une loi fédérale. L'accord du 4 juin 1969 entre le Canada et le Manitoba ne change rien à

the situation. The plaintiffs are not parties to the agreement and were given no legal rights under it.

Manitoba Fisheries, at page 117.

[86] Once the Supreme Court accepted this finding, it proceeded directly to its conclusion [at page 118]:

It will be seen that in my opinion the *Freshwater Fish Marketing Act* and the Corporation created thereunder had the effect of depriving the appellant of its goodwill as a going concern and consequently rendering its physical assets virtually useless and that the goodwill so taken away constitutes property of the appellant for the loss of which no compensation whatever has been paid. There is nothing in the Act providing for the taking of such property by the Government without compensation and as I find that there was such a taking, it follows, in my view, that it was unauthorized having regard to the recognized rule that “unless the words of the statute clearly so demand, a statute is not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation” *per* Lord Atkinson in *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel*, *supra*.

[87] The determinative fact in *Manitoba Fisheries* is that Manitoba Fisheries had no remedy as regards the loss of its goodwill, either under the *Freshwater Fish Marketing Act* [R.S.C., 1985, c. F-13] or under the agreement between Canada and Manitoba. Once it was established that there had been a taking of the goodwill for the benefit of the Corporation and that *Manitoba Fisheries* had no other remedy, the Supreme Court applied the principle set out in *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII) (*De Keyser’s Royal Hotel*) in order to compensate *Manitoba Fisheries*.

[88] In my view, *Manitoba Fisheries* is of no help to the appellants. There has been no taking in the facts since the respondent has acquired no interest whatsoever in the appellants’ land. The appellants remain full owners of the land, even if their enjoyment of it is limited. Furthermore, the appellants are not without other remedies, a subject that I will address in more depth below.

la situation. Les demandeurs ne sont pas parties à l’accord qui ne leur a conféré aucun droit.

Manitoba Fisheries, à la page 117.

[86] Une fois cette conclusion acceptée par la Cour suprême, celle-ci passa sans détour à sa conclusion [à la page 118] :

A mon avis, la *Loi sur la commercialisation du poisson d’eau douce* et l’Office qu’elle établit ont eu pour effet de priver l’appelante de l’achalandage attaché à son entreprise en activité et ont, à toutes fins pratiques, rendu inutiles ses biens corporels; en outre, l’achalandage constitue un bien pour la perte duquel l’appelante n’a jamais été indemnisée. Rien dans la Loi n’autorise le gouvernement à prendre possession d’un tel bien sans verser d’indemnité et, puisque je conclus qu’il y a effectivement eu dépossession, je dois conclure que celle-ci n’était pas autorisée vu la règle bien établie que [TRADUCTION] « sauf si ses termes l’exigent, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation » (lord Atkinson, dans l’arrêt *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel*, précité).

[87] Le fait déterminant dans l’affaire *Manitoba Fisheries* est que celle-ci n’avait aucun recours face à la perte de son achalandage, ni sous la *Loi sur la commercialisation du poisson d’eau douce* [L.R.C. (1985), ch. F-13], ni sous l’entente entre le Canada et le Manitoba. Une fois qu’il était acquis qu’il y avait eu appropriation de l’achalandage au profit de l’Office et que *Manitoba Fisheries* était sans autre recours, la Cour suprême a mis à contribution le principe énoncé en *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII) (*De Keyser’s Royal Hotel*) afin d’indemniser *Manitoba Fisheries*.

[88] À mon avis, *Manitoba Fisheries* n’est d’aucun secours pour les appelantes. Dans les faits, il n’y a pas eu d’appropriation puisque l’intimée n’a acquis aucun intérêt quelconque dans les terrains de celles-ci. Les appelantes en demeurent propriétaires à part entière même si leur jouissance en est limitée. D’autre part, les appelantes ne sont pas sans autre recours, un sujet auquel je toucherai plus longuement ci-dessous.

[89] The facts in *Tener* are distinct from those in *Manitoba Fisheries*. They are very well summarized in the summary of the case that appears in the *Supreme Court Reports* [*Tener*, at page 533]:

Respondents were the registered owners of mineral claims on lands now located within Wells Gray Provincial Park. The conditions governing the exploitation of a natural resource in Wells Gray Park gradually became more onerous and, for several years prior to the action, respondents were denied the park use permit necessary to explore or work the claims. Respondents were finally advised by letter that no new exploration or development work would be permitted under current park policy [the Notice] and were asked to itemize a quit claim price. This action was commenced—and came by way of stated case—because respondents considered their opportunity to explore their claims had been conclusively denied. The central issue was whether a refusal by the Crown to grant a park use permit needed by respondents to exploit their mineral claims gives rise to a statutory right to compensation.

[90] The statutory context was quite complicated as there were several statutes that dealt with the issue of compensation. In the end, the Supreme Court determined that the relevant provision was section 11 of the *Park Act* [S.B.C. 1965, c. 31], which incorporated by reference certain sections of the *Department of Highways Act*:

11. For the purpose of the establishment or enlargement of any park or recreation area, the Minister, on behalf of Her Majesty the Queen in right of the Province, with the approval of the Lieutenant Governor in Council, may

(a) purchase or otherwise acquire, accept, and take possession of land, improvements on land, timber, timber rights, and other rights;

...

(c) expropriate land, and the provisions of the *Department of Highways Act* shall apply, *mutatis mutandis*, in event of expropriation.

Tener, at paragraph 53 [page 560].

[89] Les faits de l'arrêt *Tener* se distinguent de ceux de *Manitoba Fisheries*. Ils sont très bien résumés dans le sommaire de la cause paru dans les *Recueils de la Cour Suprême* [*Tener*, aux pages 533–534] :

Les intimés sont propriétaires immatriculés de claims miniers maintenant situés à l'intérieur du parc provincial Wells Gray. Les conditions régissant l'exploitation de ressources naturelles dans le parc Wells Gray sont devenues de plus en plus strictes et, plusieurs années avant l'action, les intimés se sont vu refuser le permis d'utilisation de parc nécessaire pour explorer ou exploiter les claims. Les intimés ont finalement reçu une lettre les avisant qu'aucuns nouveaux travaux d'exploration ou d'exploitation ne pouvaient être autorisés en vertu de la politique relative aux parcs en vigueur [l'Avis] et leur demandant de soumettre une proposition détaillée de transport par renonciation. Les intimés ont vu là une interdiction définitive d'explorer leurs claims et ont intenté cette action présentée sous forme d'exposé de cause. La question principale est de savoir si le refus de Sa Majesté d'accorder un permis d'utilisation de parc dont les intimés ont besoin pour exploiter leurs claims miniers donne droit à une indemnité en vertu de la [Loi].

[90] Le contexte statutaire était assez compliqué puisqu'il y avait plusieurs lois qui touchaient à la question de l'indemnité. En fin de compte, la Cour suprême a décidé que la disposition pertinente était l'article 11 de la *Park Act* [S.B.C. 1965, ch. 31] qui incorporait par renvoi certains articles de la *Department of Highways Act* :

[TRADUCTION] **11.** Pour les fins de la création ou l'agrandissement de tout parc ou espace récréatif, le Ministre, pour le compte de Sa Majesté la Reine du chef de la province, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, peut

a) acheter ou autrement acquérir, recevoir des biens-fonds, des améliorations sur les biens-fonds, du bois, des droits de coupe et tous autres droits, et prendre possession de ces biens,

[...]

c) exproprier des biens-fonds, auquel cas les dispositions de la *Department of Highways Act* s'appliquent, *mutatis mutandis*, dans le cas d'expropriation.

Tener, au paragraphe 53 [page 560].

[91] The Supreme Court clarified the meaning of this provision by interpreting it according to the ordinary process of statutory interpretation, which led it to conclude that “land” includes an interest in land (mineral claims) and that the extinction of an interest in land must be included within the ordinary meaning of the term “expropriation of land”: *Tener*, at paragraph 53 [page 560].

[92] The Supreme Court began its analysis by asking what right the respondents had lost and what right the government had gained. The Supreme Court concluded that the increasingly restrictive permits leading to the denial of any permit (the Notice) were intended to protect the value of the park within which the respondents’ mineral claims were located. The Notice therefore “took value from the respondents and added value to the park”: *Tener*, at paragraph 60 [page 564].

[93] The Supreme Court then concluded that the Notice constituted an expropriation within the meaning of the *Department of Highways Act*, leaving only the issue of the compensation assessment.

[94] What distinguishes *Tener* from *Manitoba Fisheries* is the fact that the plaintiffs in *Tener* asserted their rights to compensation under the statute dealing with expropriation of land, while the plaintiff in *Manitoba Fisheries* succeeded by invoking the common law doctrine of disguised expropriation. The Supreme Court’s conclusion in *Tener* was the result of its interpretation of the *Park Act*. The leading case *De Keyser’s Royal Hotel* is included only as a reminder of the principle of compensation. However, as in *Manitoba Fisheries*, the Supreme Court found that there had been a taking of property by the public authority.

[95] This brings us to the Quebec case law. The Quebec context differs from that of the common law provinces because of article 952 of the CCQ and section 6 of the Quebec Charter. There is an abundance of case law dealing with abusive zoning and the remedy for disguised expropriation. The Supreme Court set out the remedies for

[91] La Cour suprême a précisé le sens de cette disposition en l’interprétant selon les règles ordinaires d’interprétation législative, ce qui l’amena à conclure que “bien-fonds” comprend un droit réel immobilier (les claims miniers) et que l’extinction d’un droit réel immobilier doit être comprise dans le sens ordinaire de l’expression “expropriation d’un bien-fonds” : *Tener*, au paragraphe 53 [page 560].

[92] La Cour suprême avait commencé son analyse en se demandant quel droit les intimés avaient perdu et quel droit le gouvernement avait acquis? La Cour suprême a conclu que les permis de plus en plus restrictifs aboutissant au refus de délivrer quelque permis que ce soit (l’Avis) avaient pour objet de protéger la valeur du parc au sein duquel se situaient les claims miniers des intimés. L’Avis a donc « enlevé de la valeur au bien des intimés et a ajouté de la valeur au parc » : *Tener*, au paragraphe 60 [pages 564 et 565].

[93] La Cour suprême a alors conclu que l’Avis constituait une expropriation au sens de la *Department of Highways Act*, ce qui ne laissait que la question de l’évaluation de l’indemnité.

[94] Ce qui distingue *Tener* de *Manitoba Fisheries* est le fait que les demanderesse dans *Tener* ont fait valoir leurs droits à l’indemnité aux termes de la loi qui traitait de l’expropriation de bien-fonds tandis que la demanderesse en *Manitoba Fisheries* a eu gain de cause en invoquant la doctrine de common law d’expropriation déguisée. La conclusion de la Cour Suprême dans l’arrêt *Tener* est le fruit de son interprétation de la *Parks Act*. L’arrêt de principe *De Keyser’s Royal Hotel* n’y figure qu’en guise de rappel du principe d’indemnisation. Mais, tout comme dans *Manitoba Fisheries*, la Cour suprême a trouvé qu’il y avait eu appropriation d’un bien par l’autorité publique.

[95] Ceci nous amène à la jurisprudence québécoise. Le contexte québécois n’est pas celui des provinces de common law en raison de l’article 952 du CcQ et de l’article 6 de la Charte québécoise. Il y a une jurisprudence abondante qui traite du zonage abusif et du recours en expropriation déguisée. La Cour suprême a exposé les

abusive zoning in paragraph 2 of *Lorraine*, which I have reproduced once again below for ease of reference:

When property is expropriated outside this legislative framework for an ulterior motive, such as to avoid paying an indemnity, the expropriation is said to be disguised. Where a municipal government improperly exercises its power to regulate the uses permitted within its territory in order to expropriate property without paying an indemnity, two remedies are therefore available to aggrieved owners. They can seek to have the by-law that resulted in the expropriation declared either to be null or to be inoperable in respect of them. If this option is no longer open to them, they can claim an indemnity based on the value of the property that has been wrongly taken from them. [Emphasis added.]

[96] It should be noted that the remedy for disguised expropriation pursuant to article 952 of the CCQ is only available if owners cannot avail themselves of administrative law remedies. This is not the case here because the appellants did not exercise their rights to ensure compliance with the Act.

[97] The facts of *Lorraine* are relevant. The plaintiff had purchased land in Ville de Lorraine when zoning authorized the construction of residential developments. The city changed the zoning by adopting a new by-law whereby most of the plaintiff's land became a conservation zone. Over time, the city installed some infrastructure for hiking and cross-country skiing, including culverts, stairs, fences and public benches. In short, the city acted as though it had acquired a right of ownership over this private land allowing it to use it as a public park, which is akin to taking.

[98] The same was true in *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (Que. Sup. Ct.), in which private land that had been rezoned was incorporated into a municipal park, surrounded by a fence, filled with pathways and streetlights, and worked on in other ways. This state of affairs was considered a disguised expropriation.

recours en cas de zonage abusif au paragraphe 2 de l'arrêt *Lorraine* que je reproduis encore une fois ci-dessous par souci de commodité :

Dans les cas où une expropriation est effectuée en dehors de ce cadre législatif, pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement d'une indemnité, on dit alors qu'il s'agit d'une expropriation déguisée. Ainsi, lorsqu'une administration municipale exerce abusivement son pouvoir de réglementer les usages permis sur son territoire dans le but de procéder à une expropriation sans verser d'indemnité, deux modes de réparation s'offrent alors au propriétaire lésé. Il peut demander que la réglementation qui a entraîné l'expropriation soit déclarée nulle ou inopposable à son égard. Dans l'éventualité où cette avenue ne lui était plus ouverte, il lui est loisible de réclamer le paiement d'une indemnité correspondant à la valeur du bien dont il est spolié. [Je souligne.]

[96] Il est à noter que le recours pour expropriation déguisée aux termes de l'article 952 du CcQ n'est disponible que si le propriétaire ne peut se prévaloir des recours de droit administratif. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce où les appelantes n'ont pas exercé leurs droits de faire respecter la Loi.

[97] Les faits de l'affaire *Lorraine* sont pertinents. Le demandeur avait acheté un terrain situé dans la Ville de Lorraine lorsque le zonage autorisait la construction d'ensembles résidentiels. La Ville a modifié le zonage en adoptant un nouveau règlement selon lequel la plus grande partie du terrain de la demanderesse est devenu zone de conservation. Au fil du temps, la ville a aménagé quelques infrastructures servant à la randonnée pédestre et au ski de fond, notamment des ponceaux, escaliers, clôtures et bancs publics. Tout ça pour dire que la Ville s'est comportée comme si elle avait acquis un droit de propriété dans ce terrain privé lui permettant de l'utiliser à titre de parc public, ce qui s'apparente à l'appropriation.

[98] Il en était de même dans l'arrêt *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (C. sup. Qué.) où un terrain privé dont le zonage a été changé a été incorporé dans un parc municipal, entouré d'une clôture et aménagé de sentiers, de lampadaires et assujetti à d'autres travaux. Cet état des choses a été considéré comme une expropriation déguisée.

[99] This leads me to the observation that, although the Quebec case law does not necessarily make taking an explicit condition for remedy under article 952, it appears that this is the case. It would be surprising if it were otherwise since article 952 deals with expropriation:

952. No owner may be compelled to transfer his ownership except by expropriation according to law for public utility and in return for a just and prior indemnity.

[100] Thus, the use of article 952 to obtain compensation presupposes that there has been an expropriation, that is, a taking.

[101] With respect to the use of Quebec law on a suppletive basis, this issue was decided by this Court in *Groupe Maison Candiac*. Given the compensation plan put in place by the Act, there is no legal vacuum that must be filled by using Quebec law on a suppletive basis.

[102] There was in fact no disguised expropriation because the federal government did not acquire anything from the appellants. After the emergency order was made, the appellants were left with land that was no longer useful to them for the purposes for which they acquired it, but they remain the owners of the land. The Act provides for the possibility of compensation in these circumstances. It is therefore not necessary to rely on the common law principle of disguised expropriation, nor on article 952 of the CCQ or section 6 of the Quebec Charter to do justice to the appellants.

[103] The appellants object to the idea that a plan that has not been implemented can do them justice. Unfortunately, the plan was not implemented because the appellants failed to take the necessary steps to do so. If the Governor in Council or the Minister failed to comply with the Act, the appellants had the tools at their disposal to require their compliance. The appellants were free to choose among the remedies available to them, but they were wrong to consider that these remedies were equivalent in all respects. As I stated above, an action in extracontractual civil liability involves difficulties that are not present in

[99] Ceci m'amène à la constatation que, bien que la jurisprudence québécoise ne fait pas nécessairement de l'appropriation une condition explicite du recours sous l'article 952, il appert que c'est le cas. Il serait surprenant qu'il en soit autrement puisque l'article 952 traite de l'expropriation :

952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

[100] Donc, le recours à l'article 952 en vue d'obtenir une indemnité presuppose qu'il y ait eu une expropriation, c'est-à-dire, une appropriation.

[101] Pour ce qui est du recours au droit québécois à titre de droit supplétif, cette question a été décidée par notre Cour dans l'arrêt *Groupe Maison Candiac*. Compte tenu du régime d'indemnisation mis en place par la Loi, il n'y a aucun vide juridique qui doit être comblé par le recours au droit québécois à titre de droit supplétif.

[102] Dans les faits, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes. À la suite de la prise du décret d'urgence, ceux-ci se trouvent avec un terrain qui ne leur est plus utile aux fins pour lesquelles elles l'ont acquis, mais elles en demeurent les propriétaires. La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances. Il n'est donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée du common law ni à l'article 952 du CcQ ou l'article 6 de la Charte québécoise pour rendre justice aux appelantes.

[103] Celles-ci s'insurgent contre l'idée qu'un régime qui n'a pas été mis en œuvre puisse leur rendre justice. Malheureusement, le régime n'a pas été mis en œuvre parce que les appelantes se sont abstenues de prendre les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre. Si le gouverneur en conseil ou la ministre n'ont pas respecté la Loi, les appelantes avaient à portée de main les outils pour exiger qu'ils s'y conforment. Les appelantes avaient le loisir de choisir parmi les recours qui s'offraient à eux, mais elles avaient tort de penser que ces recours étaient équivalents à tous égards. Comme je l'ai dit ci-dessus,

administrative law. The same is true of the remedy relating to disguised expropriation.

[104] It is important to note here that this is not a reiteration of the doctrine that the Supreme Court set aside in *TeleZone*, that is, the need to invalidate an administrative decision by way of judicial review before seeking relief through an action. In this case, the public law remedy was sufficient to ensure compliance with section 64 of the Act, which would lead to compensation for the appellants. The public law remedy is not a preliminary step to be taken before the appellants can assert their right to compensation through an action. Rather, it is the means made available to the appellants to obtain the compensation that they seek. If the appellants are not successful before this Court, it is not because they have not followed the necessary steps, but rather because they have not met the conditions of the relief of which they have availed themselves.

[105] For these reasons, I would dismiss the appeal.

VI. Costs

[106] The appellants also appealed the Federal Court's Decision as to costs. Although the appellants' action was dismissed, the Court did not order them to pay the respondent's costs, including expert fees, and simply dismissed their action without costs.

[107] The appellants contend that at trial, they had requested their full costs and their expert fees. They claim that the Federal Court erred in not awarding these to them. They argue that solicitor-and-client costs are awarded when reasons of public interest are at issue.

[108] The Federal Court was aware of the unusual aspects of the case presented by the appellants, which is why the appellants escaped costs despite the fact that they were the unsuccessful parties. With respect to the public interest in this case, a distinction must be made

l'action en responsabilité civile extracontractuelle comporte des difficultés qui ne sont pas présentes en droit administratif. Il en va de même du recours en expropriation déguisée.

[104] Il est important de préciser ici qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une reprise de la doctrine que la Cour suprême a infirmée dans l'arrêt *Telezone*, c'est-à-dire la nécessité d'invalider une décision administrative par voie de contrôle judiciaire avant de réclamer la réparation par action. En l'espèce, le recours de droit public était suffisant pour faire respecter l'article 64 de la Loi, ce qui mènerait à l'indemnisation des appelantes. Le recours en droit public n'est pas une étape préliminaire à franchir avant que les appelantes puissent faire valoir leur droit à l'indemnisation par action. Il s'agit plutôt du moyen mis à la disposition des appelantes pour obtenir l'indemnisation qu'elles réclament. Si les appelantes n'ont pas gain de cause devant cette cour, ce n'est pas parce qu'elles n'ont pas respecté le processus à suivre, mais plutôt parce qu'elles n'ont pas rempli les conditions des recours dont elles se sont prévaluées.

[105] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel.

VI. Les dépens

[106] Les appelantes ont aussi porté en appel la décision de la Cour fédérale quant aux dépens. Malgré le fait que l'action des appelantes a été rejetée, la Cour ne les a pas condamnées à défrayer les frais de l'intimée, y compris ses frais d'experts, et s'est contentée de rejeter leur action sans frais.

[107] Les appelantes font valoir qu'elles avaient demandé, lors du procès, leurs entiers dépens et leurs frais d'experts. Elles soutiennent que la Cour fédérale a eu tort de ne pas les leur accorder. Elles prétendent que les dépens, sur une base avocat-client, sont adjugés lorsque des raisons d'intérêt public sont en jeu.

[108] La Cour fédérale était consciente des aspects inusités de la cause présentée par les appelantes, c'est pourquoi les appelantes ont échappé aux dépens malgré le fait qu'elles étaient les parties perdantes. Pour ce qui est d'intérêt public dans ce litige, il faut distinguer entre

between those who represent the public interest in a case in which they have no pecuniary interest and those who pursue their pecuniary interests by invoking the public interest. This is not to say that the issues raised are not important, but the appellants would have sued the respondent for their losses of some \$22,000,000 even if the case had been completely trivial. The public interest is not a factor that justifies solicitor-and-client costs in this case.

[109] The appellants also argue that, because their case is akin to a disguised expropriation case, they are entitled to their costs and their expert fees on the same basis as they would be if they had been subject to a proper expropriation. The cases cited by the appellants in support of their claims concern owners who had to incur legal fees in order to invalidate an illegitimate expropriation of their land. In this case, there was neither an illegitimate expropriation nor an invalidation of an illegitimate order.

[110] I have not been persuaded that the Federal Court improperly exercised its discretion as to costs, which would have led it to commit a palpable and overriding error. I would therefore dismiss this ground of appeal.

[111] In terms of this appeal, I agree with the Federal Court that the circumstances do not justify the appellants bearing the respondent's costs.

VII. Conclusion

[112] For these reasons, I would dismiss the appeal without costs.

DE MONTIGNY J.A.: I agree.

LOCKE J.A.: I agree.

ceux qui représentent l'intérêt public dans un litige où ils n'ont aucun intérêt pécuniaire et ceux qui s'occupent de leurs intérêts pécuniaires en invoquant l'intérêt public. Cela ne veut pas dire que les questions soulevées ne sont pas importantes, mais les appelantes auraient poursuivi l'intimée pour leurs pertes se chiffrant à quelque 22 000 000 \$ même si la cause était tout à fait banale. L'intérêt public n'est pas un facteur qui justifie les dépens sur une base avocat-client en l'espèce.

[109] Les appelantes font aussi valoir que, parce que leur cause s'apparente à une cause d'expropriation déguisée, ils ont droit à leurs frais et leurs frais d'experts au même titre que si elles avaient fait l'objet d'une expropriation en règle. Les causes citées par les appelantes à l'appui de leurs revendications concernent des propriétaires qui ont eu à encourir des honoraires d'avocat afin d'invalider une expropriation de leurs terrains qui était illégitime. En l'espèce, il n'y a eu ni expropriation illégitime ni invalidation d'une ordonnance illégitime.

[110] Je n'ai pas été persuadé que la Cour fédérale a mal exercé sa discrétion quant aux dépens qui l'aurait amené à commettre une erreur manifeste et dominante. Je rejetterais donc ce moyen d'appel.

[111] Pour ce qui est de cet appel, je partage l'avis de la Cour fédérale que les circonstances ne justifient pas que les appelantes assument les frais de l'intimée.

VII. Conclusion

[112] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel sans frais.

LE JUGE DE MONTIGNY, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE LOCKE, J.C.A. : Je suis d'accord.

DIGESTS

Federal Court of Appeal and Federal Court decisions digested are those which, while failing to meet the stringent standards of selection for full-text reporting, are considered of sufficient value to merit coverage in that abbreviated format. The full text of any decision may be accessed at <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court of Appeal and at <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court.

** The number of pages indicated at the end of each digest refers to the number of pages of the original reasons for order or reasons for judgment.*

AGRICULTURE

Related subjects: Environment; Administrative Law; Constitutional Law; Health and Welfare

Application for judicial review of respondent's seizure of soils manufactured by applicant because they contained certain metals or metalloids in concentrations that exceeded allowable standards — Applicant objected to seizure on various administrative law grounds; also argued that federal statutory, regulatory provisions that authorized seizure were unconstitutional — Applicant is corporation that specializes in treating, composting, repurposing organic materials — It produces compost, soils from various raw materials — In May 2021, respondent took samples of two soil products developed by applicant who also took its own samples — Analysis of respondent's samples conducted by its laboratory revealed concentrations of nickel, molybdenum, selenium that were greater than maximum concentrations indicated in Trade Memorandum T-4-93 — Respondent then sent notices of detention under *Fertilizers Act*, R.S.C., 1985, c. F-10 (Act), s. 9, which amounts to form of seizure — Notices based on fact that respondent's inspector believed on reasonable grounds that soils in question contravened *Fertilizers Regulations*, C.R.C., c. 666 (Regulations), s. 2.1 — Although respondent, applicant engaged in discussion to try to resolve situation, exchanges not leading to agreement — Applicant then sent demand letter to respondent, requesting that respondent release products — Applicant reiterated its doubts about reliability of respondent's laboratory analyses, presented laboratory results from samples taken from new mixture in September 2021, as conducted by private laboratories — In addition, applicant alleged that Memorandum T-4-93 was not appropriate tool for assessing safety of soils intended for single use, asserted that standards in Memorandum should have been adopted by regulation — Act originally enacted in 1885 — Among other things, its provisions require various types of fertilizers to be registered before they are marketed, set out certain obligations with respect to labelling of fertilizers — Later, Governor in Council adding Regulations, s. 2.1 to enforce Act, s. 3.1 — Respondent is responsible for administration of Act — Regulations, s. 2.1 not setting out specific thresholds beyond which some substances would "present a risk of harm to human, animal or plant health or the environment" — To ensure degree of consistency in enforcing Act, respondent relying on thresholds, calculation method set forth in Memorandum T-4-93 — Issues herein whether impugned provisions were validly enacted pursuant to concurrent jurisdiction over agriculture set out in *Constitution Act, 1867*, s. 95, federal jurisdiction over criminal law set out in *Constitution Act, 1867*, s. 91(27); whether impugned provisions contrary to Charter, s. 7 for being overbroad; whether regulatory provisions at issue constituting prohibited subdelegation or abdication of power; and whether decisions made by respondent regarding seizures were reasonable — Parliament had jurisdiction to enact impugned provisions, including Act, s. 3.1 — Pith, substance of s. 3.1 is prohibition of fertilizers, supplements that present risk of harm to human, animal or plant health or environment — Pith, substance falling within concurrent jurisdiction over agriculture set out in *Constitution Act, 1867*, s. 95, within federal jurisdiction over criminal law set out in *Constitution Act, 1867*, s. 91(27) — Two stages of analytical framework for division of powers involves: ascertaining "pith and substance" of law or statutory provisions at issue (purpose, effects of law); determining whether pith, substance of law can fall under one of heads of power of enacting level of government — Pith, substance of Act, s. 3.1 is prohibition of fertilizers, supplements that present risk of harm to human, animal or plant health or environment — Thus, s. 3.1 falling within concurrent jurisdiction over agriculture set out *Constitution Act, 1867*, s. 95 — Also, Act, s. 3.1 is valid criminal law measure — Protection of health, environment is legitimate criminal law purpose — Parliament relied on reasoned apprehension of harm when it adopted Act, s. 3.1 — Is not for courts to substitute their opinion for that of Parliament in this respect nor to settle scientific controversies — Impugned provisions also not overbroad, not contrary to Charter, s. 7 — Here, means chosen, i.e. prohibiting manufacture, sale, importation or exportation of fertilizers,

AGRICULTURE—Concluded

supplements that present risk of harm to human, animal or plant health or environment) having rational link to fulfilling purpose of impugned provisions — Regarding administrative law grounds, applicant’s argument that Regulations, s. 2.1 is invalid because only reproduces text of Act, s. 3.1 with minor variations that do not affect analysis; that Governor in Council therefore subdelegated exercise of its regulatory power to respondent’s employees rejected — Pursuant to Act, s. 5(1)(c.1), Governor in Council allowed to make exceptions to activities prohibited by Act, s. 3 — Act, s. 5(1)(c.1) providing form of dispensing power to make exceptions to section 3.1 — However, there is nothing in text, scheme or purpose of Act to indicate that Governor in Council must provide for such exceptions — Nothing in text of s. 3.1 requires adoption of regulations that deal with evaluation of fertilizer or supplement — Provision worded in way that allows its enforcement despite absence of regulations under Act s. 5(1)(f.1)(iii) — Fact that wording of Regulations, s. 2.1 partially repeating that of Act, s. 3.1 not resulting in subdelegation or abdication of power that Parliament would have wished to avoid — Memorandum at issue not disguised regulation — Is guide that explains how respondent intends to apply Act, s. 3.1, Regulations, s. 2.1 — Intended to specify circumstances in which respondent will find provisions of Act, Regulations have been contravened — Finally, respondent’s decisions (including notices of detention, lab results, standards in Memorandum) in this case not unreasonable — Application dismissed.

ENGBLOE ENVIRONMENT INC. v. CANADA (CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY) (T-758-22, 2023 FC 1676, Grammond J., reasons for judgment dated December 12, 2023, 45 pp.)

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

STATUS IN CANADA

Persons with Temporary Status

Application for judicial review of visa officer’s decision to refuse applicant’s application for study permit — Applicant applied for study permit after being offered admission to Mohawk College in Hamilton, Ontario — Visa officer’s notes as recorded in Global Case Management System (GCMS) finding that applicant’s financial situation not demonstrating that funds would be sufficient or available — Officer not satisfied that applicant would depart Canada at end of period authorized for their stay — Applicant submitting officer’s reasons not coherent, decision not justified in light of factual, legal constraints — Also submitting, inter alia, that officer acted *ultra vires* by inquiring into, making decision based on reasonableness of expense of proposed program of study — Asking for order directing respondent to issue study permit together with all other authorizations necessary for him to arrive in Canada, commence program of study — Main issue whether Court should exercise discretion to grant “directed verdict” or mandamus — Applicant established that decision refusing his study permit application unreasonable — GCMS notes not articulating transparent, intelligible basis justifying officer’s decision to refuse application — Officer not explaining how findings justified in light of any specific evidence or information in application — Determinative issue was reasonableness, officer’s errors constituted sufficiently serious shortcoming to warrant setting aside decision — Since this was third assessment of applicant’s study permit application, other issues raised by applicant also addressed — Based on record, reasons for refusal in GCMS notes, officer did not breach procedural fairness or act in a way that would give rise to legitimate expectation regarding process — Findings supporting officer’s refusal not transparent, intelligible or justified in applicant’s case, but applicant did not establish that findings were *ultra vires* — Applicant did not establish that decision refusing his study permit application engaged his *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 7 or 2(b) rights — Did not establish that respondent should be directed to grant study permit — Exceptional remedy of directed verdict rarely granted where issue in dispute factual in nature — Applicant’s circumstances distinguishable from *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. LeBon*, 2013 FCA 55 — However, respondent ordered to assess applicant’s application in expedited manner to meet offer of admission deadline — Delay in applicant’s matter (in study permit application process, court proceeding) largely due to respondent’s conduct — Expedited decision required in interests of justice — Costs awarded to applicant — Pursuant to *Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22, r. 22, no costs awarded unless so ordered by Court for special reasons — Here, several factors constituting special reasons for awarding costs, including two prior refusals needed to be set aside, contributing to delay jeopardizing applicant’s offer of admission; delays occasioned by respondent; absence of reasonable explanation for refusing offers to settle — In this case, respondent’s actions occasioned delay, expense, but those actions not constituting misconduct — Matter remitted to different decision maker for reassessment — Application allowed.

ANIEKWE v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-9558-22, 2023 FC 1477, Pallotta J., reasons for judgment dated November 6, 2023, 18 pp.)

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded*Persons with Temporary Status*

Consolidated applications for judicial review of two decisions made by Immigration, Refugees, and Citizenship Canada (IRCC) officer (Officer), refusing principal applicant's (PA) request for study permit, application by PA's mother for visitor visa — PA is seven or eight year old girl; other applicant is her mother — Both are citizens of Iran — In 2022, PA applied for one-year study visa to attend Grade 2 at public school in Canada — Her mother applied for temporary visitor visa to accompany her daughter — PA's application was refused because: (1) Officer not satisfied there were sufficient or available funds for purposes given remaining family back in Iran; (2) because study plan, proposed studies insufficient given little girl's employment, education history, her "career plan" — In result, Officer not satisfied PA would return to Iran — Given this, Officer's assessment of mother's "socio-economic situation", Officer likewise refused mother's application — Whether decisions at issue reasonable — In terms of economic assessment, given record on file, Officer's decision unreasonable — Applicants had significantly more funds than required by respondent's guidelines — While Officer considered needs of remaining family members living situation back in Iran, such assessment not justified — No reasons provided — Also, Officer failing to assess father/ husband in Iran — In terms of purpose of visit, Officer faulted PA's "study plan", "proposed studies" based on child's "employment and education history", "career plan" — Respondent stated there was no explanation why PA wished to study grade two at public school in Canada — Respondent provided examples of what reasonable study plan might be in a case like this — While example explanations could be satisfactory, respondent putting bar too high; could, if adopted, unreasonably limit access to study permit stream where respondent in relevant regulations, policies, guidelines, programs expresses no such limitation — Likewise, no such limitation found expressly or implicitly in decisions at hand — Decision in this respect, without more, lacked justification given record, applicable regulations, policies, guidelines — Foreign children may lawfully apply for Canadian study permits at grade two level without establishing very stringent, special conditions suggested — Canadian study permits are available to attend elementary school as well as colleges, universities — There is no requirement that they have special educational needs — More fundamentally, if such limitations are indeed intended, they should have been set out in decision maker's reasons: it is not Court's job to write reasons where, as here, none along lines suggested were provided — Decision with respect to mother set aside like PA's because relying in large part on PA being turned down — Both decisions remanded to different decision maker for redetermination — Applications allowed.

NAGHIANFESHARAKI V. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-7140-22, 2023 FC 1489, Brown J., reasons for judgment dated November 8, 2023, 8 pp.)

COPYRIGHT**ROYALTIES***Related subjects: Practice; Federal Court Jurisdiction*

Motion by defendants to strike plaintiff's statement of claim or, alternatively, to stay underlying action in favour of proceedings in Superior Court of Quebec — Plaintiff's claim arising from dispute over royalties payable for defendant Québecor Média Inc.'s (Québecor) use of works in plaintiff's repertoire in 2018 — Québecor deducted from its royalty payment amounts it claims it overpaid from 2014 to 2018 — Plaintiff disagreeing there was overpayment, that Québecor had any right to unilaterally set off any such overpayment against amounts owing in 2018 — Québecor's jurisdictional argument based on its assertion that although *Copyright Act*, R.S.C., 1985, c. C-42 forming background to matter, disputed issues pertaining to interpretation of 2018 agreement between parties (Agreement) — Québecor characterizing matter as being essentially claim in breach of contract — Whether plaintiff's statement of claim should be struck for want of jurisdiction — If not, whether action should be stayed in favour of litigation in Superior Court of Quebec — Not plain and obvious that Court not having jurisdiction over plaintiff's claim — To strike claim for lack of jurisdiction, must be "plain and obvious" that Federal Court lacking jurisdiction (*Windsor (City) v. Canadian Transit Co.*, 2016 SCC 54, [2016] 2 S.C.R. 617) — Focus on plaintiff's cause of action, basis for it, their right to seek remedy sought — Once essential nature or character of claim identified, assessment of whether Federal Court having jurisdiction over that claim following three-part analysis established in *ITO-Int'l Terminal Operators v. Miida Electronics*, [1986] 1 S.C.R. 752 (*ITO*) — Agreement referring to tariffs previously approved by Copyright Board in respect of three tariffs in particular — Plaintiff's claim, both as drafted and in its essence, seeking to recover money payable as royalties for use of copyright works — Asserting right to collect such royalties on behalf of copyright owners as collective society under *Copyright Act* — Not plain and obvious that essential character of plaintiff's claim one of provincial contract law, rather than enforcement of copyright, copyright tariffs — Contrary to Québecor's argument, not plain and obvious that essential character of plaintiff's claim changing from one of copyright enforcement to one of contract simply because Québecor admitted that plaintiff entitled

COPYRIGHT—Concluded

to enforce copyright, copyright tariffs, but asserted that it has defences to plaintiff's claim arising from an agreement — These defences not turning plaintiff's claim into request for declaration regarding interpretation of contract — Existence of contractual issues alone not changing essential nature of case — Even on Québecor's characterization of claim as being action in breach of contract, it remained at least arguable Court having jurisdiction over it — Question whether *Copyright Act*, s. 41.24 granting jurisdiction to Court over case that is in essence claim by collective society for enforcement of contract pertaining to copyright royalties — Grant of jurisdiction in s. 41.24 not plainly and obviously limited to claims of copyright infringement, to exclusion of contractual claims, at least as it relates to collective societies — Therefore not plain and obvious there was no statutory grant of jurisdiction to Court over plaintiff's claim, regardless of how its essential nature characterized — Not plain and obvious that second branch of *ITO* test not met — Not plain and obvious that matter was one of contract, set-off rather than of copyright — Québecor not satisfying Court that it was in interests of justice to stay this proceeding in favour of proceedings in Superior Court of Quebec — Whether mere "uncertainty" as to Court's jurisdiction ought to be material factor for consideration on stay request of this nature — Even if appropriate to consider residual uncertainty flowing from Québecor's unsuccessful motion to strike, this not significant factor favouring stay — Risk of wasted judicial, litigant resources not significant consideration — Motion dismissed.

SOCIETY OF COMPOSERS, AUTHORS AND MUSIC PUBLISHERS OF CANADA V. VIDÉOTRON LTÉE (T-1380-22, 2023 FC 1385, McHaffie J., reasons for order dated October 18, 2023, 38 pp.)

CUSTOMS AND EXCISE**EXCISE TAX ACT**

Appeal from Tax Court of Canada (T.C.C.) decision (2020 TCC 132) dismissing appellant's appeal from denial by Minister of National Revenue of appellant's claim for input tax credits (ITCs) in relation to portion of GST/HST (GST) appellant paying respecting some office expenses — Appellant making claim for ITCs on basis it was making zero-rated supplies in relation to insurance policies it issued to trucking companies — Appellant issued insurance policies to trucking companies that operated in Canada, United States — Policies provided insurance coverage for accidents, other insurable events — Licensed to provide various types of insurance policies; those relevant in present appeal were those issued to commercial trucking companies — Policies provided coverage for company's fleet of trucks, trailers in event of accident, for other insurable events; provided coverage for insurable events that occurred while vehicle was travelling in any Canadian province or lower 48 states of United States — Premiums appellant charging for insurance policies calculated annually, based on appellant's "actuarial best estimate of potential of loss applicable to each policy — For insurance policies in issue in present appeal, *Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15 (Act), Schedule VI, Part IX, s. 2 prescribing that supply made by financial institution of financial service related to any particular policy will be zero-rated supply to extent that such policy relates to "risks that are ordinarily situated outside Canada" (s. 2(d)) — If insurance policies issued by appellant related to risks that are ordinarily situated outside Canada, supply of insurance policies would be zero-rated supplies to extent that such policies related to such risks — Appellant would be entitled to claim ITCs in relation to GST it paid to acquire property or service for consumption, use or supply in course of making that zero-rated supply — T.C.C. dismissing appellant's appeal on basis that "risks" for purposes of s. 2(d) meaning objects of insurance policy (trucks in this case); that there was insufficient evidence to determine if trucks were ordinarily situated outside Canada — Sole issue in appeal was interpretation of Act, Schedule VI, Part IX, s. 2(d) — Insurance policy is financial instrument, issuance of which constitutes financial service — Supply of financial service is exempt supply for purposes of Act unless it is included in Act, Schedule VI, Part IX — No GST is collectible in relation to exempt supplies; no ITCs can be claimed for any GST paid on any goods or services acquired in connection with making of exempt supplies — Schedule VI, Part IX providing that certain supplies of financial services will be zero-rated supplies — No GST is payable by recipient of zero-rated supply but since zero-rated supply is not exempt supply, to extent person is carrying on business that involves making of zero-rated supplies, ITCs may be claimed by that person in relation to GST paid to acquire goods, services used in making zero-rated supplies — To extent that any insurance policy that appellant issued related to risks that are ordinarily situated outside Canada, appellant would have made zero-rated supplies — Thus, appellant would be entitled to claim ITCs — Since T.C.C. found, however, that appellant was only making exempt supplies, there was no entitlement to claim any ITCs. — T.C.C.'s rejection that word "risks" in Act, Schedule VI, Part IX, s. 2(d) could mean perils covered by insurance policy was wrong — Act is highly detailed statute; Part IX setting out detailed tax regime — Schedule V, Part IX, s. 2 only applying to financial institutions that issue insurance policies, not applying to person who acquires insurance policy — Since this section is limited to financial institutions that issue insurance policies, word "risks" should be interpreted from perspective of insurance companies — Critical element of insurance policy issued by insurance company is indemnification against risk of loss, damage or liability — Use of "risks" within phrase

CUSTOMS AND EXCISE—Concluded

“risks that are ordinarily situated outside Canada” when viewed from perspective of insurance companies not altering interpretation of risks as perils or events which would give rise to a claim — Risk of claim arising from accident (or other insurable event) is linked to geographic location — Insurance coverage is provided for accidents occurring within certain geographic area — In this case, area was large but limited — Since policies issued by appellant in part related to accidents, other insurable events that are usually situated outside Canada, supply of portion of policies qualified as zero-rated supply — Schedule VI, Part IX, ss. 2(a),(b),(c) all reflecting exported service covering non-residents, real property situated outside Canada; reflecting payment of claim outside Canada — In general, exported goods, services to be relieved of GST — In context of insurance policies, purpose of Schedule VI, Part IX, s. 2 is to make supply of insurance policy a zero-rated supply to extent that policy relating to risks that are ordinarily situated outside Canada — Therefore, for appellant, to extent that insurance policies that it issues cover claims arising from accidents or other insurable events that generally occur in United States, such policies should be viewed as exported supplies of insurance — As result, “risks” means risk of claim arising from accident or other insurable event — Since “risks” means perils covered by insurance policy, relevant question was to what extent did policy relate to accidents, other insurable events, that are usually situated or occur outside Canada — Insurance policy in present matter is for fleet of trucks — Analysis is not vehicle-by-vehicle analysis as proposed by T.C.C. but rather analysis of policies issued by appellant — In order to determine to what extent appellant’s insurance policies covered potential claims arising from accidents that usually occur outside Canada, would be necessary to examine evidence that T.C.C. did not consider — This evidence, potential application of Act, s. 141.02 should be addressed by T.C.C. — Thus, T.C.C. decision set aside, matter referred back to T.C.C. to determine amount of ITCs that appellant entitled to claim for each reporting period that was under appeal — Appeal allowed.

NORTHBRIDGE COMMERCIAL INSURANCE CORPORATION V. CANADA (A-2-21, 2023 FCA 211, Webb J.A., reasons for judgment dated October 24, 2023, 17 pp.)

FICHES ANALYTIQUES

Les fiches analytiques résument les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Cour fédérale qui ne satisfont pas aux critères rigoureux de sélection pour la publication intégrale mais qui sont suffisamment intéressantes pour faire l'objet d'un résumé sous forme de fiche analytique. On peut consulter le texte complet des décisions à l'adresse <http://decisions.fca-caf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour d'appel fédérale et <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour fédérale.

* Le nombre de pages indiqué à la fin de chaque fiche analytique correspond au nombre de pages des motifs de l'ordonnance ou du jugement originaux.

AGRICULTURE

Sujets connexes : Environnement; Droit administratif; Droit constitutionnel; Santé et bien-être social

Demande de contrôle judiciaire de la saisie de terreaux fabriqués par la demanderesse, parce que ceux-ci contenaient certains métaux ou métalloïdes en des concentrations supérieures aux normes — Englobe s'est opposée à cette saisie en invoquant divers motifs qui relèvent du droit administratif, et a soutenu que les dispositions législatives et réglementaires fédérales qui fondaient la saisie étaient inconstitutionnelles — La demanderesse est une société qui se spécialise dans le traitement, le compostage et la valorisation de matières organiques — Elle produit du compost et des terreaux à partir de diverses matières premières — En mai 2021, la défenderesse a prélevé des échantillons de deux produits de terreaux élaborés par la demanderesse, qui a également prélevé ses propres échantillons — Une analyse des échantillons prélevés par la défenderesse a été réalisée par le laboratoire de celle-ci et a révélé des concentrations de nickel, de molybdène et de sélénium supérieures aux concentrations maximales indiquées dans la Circulaire T-4-93 — La défenderesse a ensuite envoyé des avis de rétention en vertu de l'article 9 de la *Loi sur les engrais*, L.R.C. (1985), ch. F-10 (la Loi), ce qui équivaut à une forme de saisie — Ces avis étaient fondés sur le fait que l'inspectrice de la défenderesse avait des motifs raisonnables de croire que les terreaux en question contrevenaient à l'article 2.1 du *Règlement sur les engrais*, C.R.C., ch. 666 (le Règlement) — Bien que la défenderesse et la demanderesse aient entamé des discussions afin de tenter de résoudre la situation, les échanges n'ont pas permis d'en arriver à un accord — La demanderesse a ensuite transmis une mise en demeure à la défenderesse, exigeant la levée de la rétention des produits — Dans cette mise en demeure, la demanderesse réitérait ses doutes concernant la fiabilité des analyses du laboratoire de la défenderesse et présentait les résultats de l'analyse par des laboratoires privés d'échantillons prélevés sur le nouveau mélange en septembre 2021 — De plus, la demanderesse alléguait que la Circulaire T-4-93 n'était pas un instrument approprié afin d'évaluer l'innocuité de terreaux destinés à un usage unique et affirmait que les normes figurant dans cette circulaire auraient dû être adoptées par règlement — La Loi a été initialement adoptée en 1885 — Entre autres choses, ses dispositions exigent l'enregistrement de divers types d'engrais avant leur commercialisation et prévoient certaines obligations quant à l'étiquetage des engrais — Ultérieurement, le Gouverneur en conseil a ajouté l'article 2.1 au Règlement aux fins de l'application de l'article 3.1 de la Loi — L'administration de la Loi est confiée à la défenderesse — L'article 2.1 du Règlement ne prévoit pas de seuils déterminés au-delà desquels certaines substances « présentent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement » — Afin d'assurer un degré de cohérence dans l'application de la Loi, la défenderesse se fonde sur les seuils et la méthode de calcul indiqués dans la Circulaire T-4-93 — Les dispositions contestées en l'espèce ont été valablement adoptées en vertu de la compétence concurrente relative à l'agriculture prévue à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la compétence fédérale relative au droit criminel prévue au paragraphe 91(27) de la même loi; il s'agissait donc de déterminer si les dispositions contestées avaient une portée excessive et étaient contraires à l'article 7 de la Charte; si les dispositions réglementaires en cause constituaient une sous-délégation prohibée ou une abdication de compétence; et si les décisions prises par la défenderesse relativement aux saisies étaient raisonnables — Le Parlement était compétent afin d'adopter les dispositions contestées, notamment l'article 3.1 de la Loi — Le caractère véritable de l'article 3.1 est l'interdiction des engrais et des suppléments qui posent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement — Ce caractère véritable se rattache à la compétence concurrente relative à l'agriculture prévue à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et à la compétence fédérale relative au droit criminel prévue au paragraphe 91(27) de la même loi — Les deux étapes du cadre d'analyse applicable en matière de partage des compétences comportent le fait de circonscrire ce qu'on appelle le « caractère

AGRICULTURE—Fin

véritable » de la loi ou des dispositions législatives en cause (l'objet et les effets de la loi) et de déterminer si le caractère véritable de la loi peut être rattaché à l'un des chefs de compétence de l'ordre de gouvernement qui l'a adoptée — Le caractère véritable de l'article 3.1 est l'interdiction des engrais et des suppléments qui posent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement — Par conséquent, l'article 3.1 se rattache à la compétence concurrente relative à l'agriculture prévue à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* — En outre, l'article 3.1 est une mesure valide de droit criminel — La protection de la santé et de l'environnement constitue un objectif légitime que peut poursuivre le droit criminel — Le Parlement s'est fondé sur une appréhension raisonnée de préjudice lorsqu'il a adopté l'article 3.1 — Il n'appartient pas aux tribunaux de substituer leur opinion à celle du Parlement à cet égard ni d'arbitrer des controverses scientifiques — Qui plus est, les dispositions contestées n'ont pas une portée excessive et ne sont pas contraires à l'article 7 de la Charte — En l'espèce, le moyen choisi, c'est-à-dire l'interdiction de la fabrication, de la vente, de l'importation ou de l'exportation d'engrais et de suppléments qui présentent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement, possède un lien rationnel avec l'atteinte de l'objet des dispositions contestées — Quant aux motifs qui relèvent du droit administratif, l'argument de la demanderesse portant que l'article 2.1 du Règlement est invalide puisqu'il ne fait que reproduire le texte de l'article 3.1 de la Loi, sous réserve de variantes mineures qui n'ont pas d'incidence sur l'analyse, et que le gouverneur en conseil aurait donc sous-délégué l'exercice de son pouvoir réglementaire aux fonctionnaires de la demanderesse, a été rejeté — En vertu de l'alinéa 5(1)c.1) de la Loi, le Gouverneur en conseil peut apporter des exceptions aux activités interdites par l'article 3.1 — L'alinéa 5(1)c.1) accorde une forme de pouvoir de dispense pour prévoir des exceptions à l'article 3.1 — Or, rien dans le texte, l'économie ou l'objet de la Loi n'indique que le Gouverneur en conseil est tenu de prévoir de telles exceptions — Rien dans le texte de l'article 3.1 n'exige l'adoption d'un règlement portant sur l'évaluation des engrais ou des suppléments — Cette disposition est plutôt formulée d'une manière qui permet son application malgré l'absence de règlements adoptés en vertu du sous-alinéa 5(1)f.1)(iii) — Le fait que le libellé de l'article 2.1 du Règlement reprenne en partie celui de l'article 3.1 de la Loi ne crée pas une situation de sous-délégation ou d'abdication de pouvoir que le Parlement aurait voulu éviter — La Circulaire en cause n'est pas un règlement déguisé — Elle se présente comme un guide qui explique comment la défenderesse entend appliquer l'article 3.1 de la Loi et l'article 2.1 du Règlement — Elle vise à préciser les circonstances dans lesquelles la défenderesse jugera qu'il y a contravention aux dispositions de la Loi et du Règlement — Enfin, les décisions de la défenderesse (y compris les avis de rétention, les résultats d'analyses de laboratoire, les normes énoncées dans la Circulaire) n'étaient pas déraisonnables en l'espèce — Demande rejetée.

ENGBLOBE ENVIRONNEMENT INC. C. CANADA (AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS) (T-758-22, 2023 CF 1676, juge Grammond, motifs du jugement en date du 12 décembre 2023, 45 p.)

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION

STATUT AU CANADA

Personnes ayant un statut temporaire

Demande de contrôle judiciaire de la décision d'un agent des visas de refuser la demande de permis d'études du demandeur — Le demandeur a soumis une demande de permis d'études après avoir été admis au Mohawk College à Hamilton en Ontario — Selon les notes de l'agent des visas, consignées dans le Système mondial de gestion des cas (SMGC), la situation financière du demandeur ne démontrait pas que les fonds seraient suffisants ou disponibles — L'agent n'était pas convaincu que le demandeur quitterait le Canada au terme de la période de séjour autorisée — Le demandeur a fait valoir que les motifs de l'agent n'étaient pas cohérents et que sa décision n'était pas justifiée à la lumière des limites factuelles et légales — En outre, il a notamment soutenu que l'agent avait dépassé la portée de ses pouvoirs en se renseignant sur le caractère raisonnable des dépenses que supposait le programme d'études proposé et en rendant une décision fondée sur cette information — Il a demandé une ordonnance enjoignant au défendeur de délivrer un permis d'études ainsi que toutes les autres autorisations nécessaires pour lui permettre d'arriver au Canada et de commencer son programme d'études — Il s'agissait principalement de déterminer si la Cour devait exercer son pouvoir discrétionnaire et imposer un verdict ou un mandamus — Le demandeur a établi que la décision de refuser sa demande de permis d'études était déraisonnable — Les notes du SMGC ne présentaient pas de fondement transparent et intelligible justifiant la décision de l'agent de refuser la demande — L'agent n'a pas expliqué comment les conclusions étaient justifiées à la lumière d'éléments de preuve ou de renseignements précis dans la demande — La question déterminante était celle du caractère raisonnable, et les erreurs de l'agent constituaient une lacune suffisamment grave pour justifier l'annulation de la décision — Puisqu'il s'agissait de la troisième évaluation de la demande de permis d'études du demandeur, les

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Suite

autres questions soulevées par le demandeur ont aussi été abordées — D'après le dossier et les motifs du refus dans les notes du SMGC, l'agent n'a pas manqué à l'équité procédurale ni agi d'une manière qui donnerait lieu à une attente légitime concernant le processus — Même si les conclusions à l'appui du refus de l'agent n'étaient pas transparentes, intelligibles ou justifiées dans le cas du demandeur, ce dernier n'a pas établi que les conclusions étaient *ultra vires* — Le demandeur n'a pas établi que la décision de refuser sa demande de permis d'études mettait en cause ses droits garantis par l'article 7 ou l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* — Il n'a pas établi qu'il fallait ordonner au défendeur d'accorder un permis d'études — La réparation exceptionnelle d'un verdict imposé est rarement accordée lorsque la question en litige est de nature factuelle — La situation du demandeur se distingue de celle de l'affaire *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. LeBon*, 2013 CAF 55 — Toutefois, le défendeur s'est vu ordonner d'évaluer rapidement la demande du demandeur de manière à respecter le délai de réponse à la demande d'admission — Le retard dans l'affaire du demandeur (dans le processus de demande de permis d'études et dans la procédure judiciaire) est en grande partie attribuable à la conduite du défendeur — Il était dans l'intérêt de la justice d'exiger une décision rapide — Les dépens ont été adjugés au demandeur — La règle 22 des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, stipule que les dépens ne peuvent être adjugés que si la Cour, pour des raisons spéciales, l'ordonne — En l'espèce, plusieurs facteurs constituaient des motifs spéciaux d'adjudication des dépens, notamment deux refus antérieurs devant être annulés, contribuant ainsi au retard qui compromettait maintenant l'offre d'admission du demandeur; les retards causés par le défendeur; et l'absence d'une explication raisonnable du refus des offres de règlement — En l'espèce, les actions du défendeur ont entraîné des retards et des dépenses, mais ne constituaient pas une inconduite — L'affaire a été renvoyée à un autre décideur pour un nouvel examen — Demande accueillie.

ANIEKWE C. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION) (IMM-9558-22, 2023 CF 1477, juge Pallotta, motifs du jugement en date du 6 novembre 2023, 18 p.)

Personnes ayant un statut temporaire

Demands réunies de contrôle judiciaire à l'encontre de deux décisions d'un agent d'immigration (agent) d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) rejetant la demande de permis d'études présentée par la demanderesse principale (DP) et la demande de visa de visiteur présentée par sa mère — La DP est une fille de sept ou huit ans et l'autre demanderesse est sa mère — Elles sont toutes deux citoyennes de l'Iran — En 2022, la DP a présenté une demande de permis d'études d'un an dans le but d'étudier en deuxième année du primaire dans une école publique au Canada — Sa mère a présenté une demande de visa de visiteur temporaire pour accompagner sa fille — La demande de la DP a été refusée pour les motifs suivants : 1) l'agent n'était pas convaincu que les fonds étaient suffisants ou disponibles pour financer son objectif, compte tenu de la situation des autres membres de la famille en Iran; 2) le plan d'études et les études proposées étaient insuffisants étant donné les [TRADUCTION] « antécédents en matière d'emploi et d'études » de la petite fille et son [TRADUCTION] « cheminement de carrière » — Par conséquent, l'agent n'était pas convaincu que la DP retournerait en Iran — Compte tenu de ces réserves et de l'appréciation par l'agent de la « situation socioéconomique » de la mère, l'agent a également rejeté la demande de la mère — Il s'agissait de déterminer si les décisions en litige étaient raisonnables — Sur le plan de l'évaluation économique, étant donné le dossier, la décision de l'agent était déraisonnable — Les demanderesses disposaient de bien plus de fonds que ce qu'exigent les lignes directrices du défendeur — Bien que l'agent ait considéré les besoins des autres membres de la famille restés en Iran, cette évaluation n'était pas justifiée — Aucun motif n'a été fourni — En outre, l'agent n'a procédé à aucune appréciation à l'égard du père de la DP en Iran, qui est aussi l'époux de la mère — Quant à l'objet de la visite, l'agent a critiqué le [TRADUCTION] « plan d'études » et les [TRADUCTION] « études proposées » de la DP en se fondant sur les [TRADUCTION] « antécédents en matière d'emploi et d'études » de l'enfant et de son [TRADUCTION] « cheminement de carrière » — Le défendeur a affirmé que la DP n'a fourni aucun motif expliquant pourquoi elle souhaitait étudier en deuxième année du primaire dans une école publique au Canada — Le défendeur a fourni des exemples de plans d'études raisonnables dans un cas semblable — Bien que ces exemples puissent être satisfaisants, ils sont trop rigoureux — S'ils sont adoptés, cela pourrait limiter de manière déraisonnable l'accès aux permis d'études alors que le ministre n'exprime pas une telle restriction dans les règlements, les politiques, les directives et les programmes pertinents — De même, aucune limitation de ce type ne figure expressément ou implicitement dans les décisions en question — La décision à cet égard, et sans plus, n'était pas suffisamment justifiée compte tenu du dossier et des règlements, politiques et lignes directrices applicables — Les enfants étrangers peuvent légalement présenter une demande de permis d'études canadien au niveau de la deuxième année du primaire sans avoir à respecter les conditions très strictes et spéciales suggérées — Des permis d'études canadiens sont offerts pour fréquenter à la fois les écoles primaires, les collèges et les universités — Il n'est pas nécessaire que les demandeurs aient des besoins éducatifs spéciaux — Plus fondamentalement, si de telles restrictions étaient effectivement voulues, elles auraient dû avoir été énoncées dans les motifs du décideur, car il n'appartient pas à la Cour de rédiger des motifs

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin

lorsque, comme en l'espèce, aucun élayant le sens suggéré n'a été fourni — La décision concernant la demande de la mère devait donc également être annulée parce qu'elle reposait en grande partie sur le rejet de la demande de la DP — Les deux décisions ont été renvoyées à un autre décideur pour nouvelles décisions — Demandes accueillies.

NAGHIANFESHARAKI C. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION) (IMM-7140-22, 2023 CF 1489, juge Brown, motifs du jugement en date du 8 novembre 2023, 8 p.)

DOUANES ET ACCISE**LOI SUR LA TAXE D'ACCISE**

Appel interjeté à l'encontre d'une décision (2020 CCI 132) par laquelle la Cour canadienne de l'impôt (C.C.I.) a rejeté l'appel interjeté par l'appelante visant le refus du ministre du Revenu national de lui accorder des crédits de taxe sur les intrants (CTI) relativement à la partie de la TPS/TVH (TPS) qu'elle a payée pour certains frais de bureau — L'appelante a demandé des CTI au motif qu'elle effectuait des fournitures détaxées liées à des polices d'assurance qu'elle a émises à des sociétés de camionnage — L'appelante a émis des polices d'assurance pour des sociétés de camionnage qui exerçaient leurs activités au Canada et aux États-Unis — Les polices fournissaient une couverture d'assurance pour les accidents et autres événements assurables — Elle était autorisée à fournir divers types de polices d'assurance, celles qui étaient pertinentes dans le présent appel étant celles émises pour les sociétés de camionnage commercial — Les polices couvraient la flotte de camions et de remorques de la société en cas d'accident et d'autres événements assurables et couvraient les événements assurables survenus pendant que le véhicule circulait dans une province canadienne ou dans les 48 États des États-Unis au sud de la frontière — Les primes facturées par l'appelante pour les polices d'assurance étaient calculées annuellement, sur la base de la meilleure estimation actuarielle de sinistre éventuel applicable à chaque police — Concernant les polices d'assurance en cause dans le présent appel, l'article 2 de la partie IX de l'annexe VI de la *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15 (Loi) prescrit que la fourniture par une institution financière d'un service financier lié à une police d'assurance sera considérée comme une fourniture détaxée, dans la mesure où cette police concerne des « risques qui sont habituellement situés à l'étranger » (al. 2d)) — Si les polices d'assurance émises par l'appelante visaient des risques qui surviennent habituellement à l'étranger, la fourniture de polices d'assurance serait considérée comme une fourniture détaxée dans la mesure où ces polices visaient de tels risques — L'appelante aurait le droit de demander des CTI relativement à la TPS qu'elle a payée pour acquérir un bien ou un service aux fins de consommation, d'utilisation ou de fourniture dans le cadre de l'exécution de cette fourniture détaxée — La C.C.I. a rejeté l'appel de l'appelante au motif que les « risques » aux fins de l'alinéa 2d) signifient les objets d'une police d'assurance (en l'espèce, des camions), et qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour déterminer si les camions étaient habituellement situés à l'étranger — La seule question dans cet appel concernait l'interprétation de l'alinéa 2d) de la partie IX de l'annexe VI de la Loi — La police d'assurance est un instrument financier dont l'émission constitue un service financier — La fourniture d'un service financier est une fourniture exonérée aux fins de la Loi à moins qu'elle ne soit incluse dans la partie IX de l'annexe VI de la Loi — Aucune TPS ne peut être perçue à l'égard de fournitures exonérées, et aucun CTI ne peut être demandé pour la TPS payée sur des biens ou des services acquis dans le cadre de l'exécution de fournitures exonérées — La partie IX de l'annexe VI prévoit que certains services financiers seront des fournitures détaxées — Aucune TPS n'est payable par l'acquéreur d'une fourniture détaxée, mais puisque la fourniture détaxée n'est pas une fourniture exonérée, dans la mesure où une personne exploite une entreprise qui effectue des fournitures détaxées, elle peut demander des CTI relativement à la TPS payée pour acquérir des produits et des services utilisés dans le cadre de l'exécution de fournitures détaxées — Dans la mesure où toute police d'assurance émise par l'appelante visait des risques qui sont habituellement situés à l'étranger, l'appelante aurait exécuté des fournitures détaxées — Par conséquent, l'appelante aurait le droit de réclamer des CTI — Toutefois, comme la C.C.I. a conclu que l'appelante n'exécutait que des fournitures exonérées, elle n'avait pas le droit de demander des CTI — La C.C.I. a eu tort de rejeter la possibilité que le mot « risques » signifie les risques couverts par une police d'assurance selon l'alinéa 2d) de la partie IX de l'annexe VI de la Loi — La loi est très détaillée, et la partie IX établit un régime fiscal détaillé — L'article 2 de l'annexe V, partie IX, ne s'applique qu'aux institutions financières qui émettent des polices d'assurance, et non à la personne qui acquiert une police d'assurance — Puisque cet article ne vise que les institutions financières qui émettent des polices d'assurance, le mot « risques » doit être interprété du point de vue des compagnies d'assurance — L'élément essentiel d'une police d'assurance émise par une compagnie d'assurance est l'indemnisation contre les risques de sinistre, de dommage ou de responsabilité — L'utilisation du mot « risques » dans l'expression « risques qui sont habituellement situés à l'étranger », du point de vue des compagnies d'assurance, ne modifie pas l'interprétation des risques en tant que périls ou événements qui donneraient lieu à une réclamation — Le risque de réclamation découlant d'un accident (ou d'un autre événement assurable) est lié à l'emplacement géographique — La couverture d'assurance est prévue pour les accidents survenant dans une certaine zone géographique — En

DOUANES ET ACCISE—Fin

l'espèce, la zone était vaste, mais circonscrite — Puisque les polices émises par l'appelante visaient en partie des accidents ou d'autres événements assurables qui sont habituellement situés à l'étranger, la fourniture d'une partie des polices était considérée comme une fourniture détaxée — Les alinéas 2a), b) et c) de la partie IX de l'annexe VI reflètent tous un service exporté couvrant des non-résidents et des immeubles situés à l'étranger et reflètent le paiement d'une réclamation à l'étranger — En général, les produits et services exportés sont exonérés de la TPS — Dans le contexte des polices d'assurance, l'article 2 de la partie IX de l'annexe VI vise à faire de la fourniture d'une police d'assurance une fourniture détaxée dans la mesure où la police se rapporte à des risques qui sont habituellement situés à l'étranger — Par conséquent, pour l'appelante, dans la mesure où les polices d'assurance qu'elle émet couvrent des réclamations découlant d'accidents ou d'autres événements assurables qui se produisent généralement aux États-Unis, ces polices devraient être considérées comme des fournitures d'assurance exportées — Par conséquent, le terme « risques » signifie le risque de réclamation découlant d'un accident ou d'un autre événement assurable — Étant donné que le terme « risques » désigne les périls couverts par la police d'assurance, la question pertinente était celle de déterminer la mesure dans laquelle la police vise les accidents et autres événements assurables qui sont habituellement situés ou qui se produisent à l'étranger — En l'espèce, la police d'assurance porte sur un parc de camions — L'analyse n'est pas une analyse selon chacun des véhicules comme le propose la C.C.I., mais plutôt une analyse des polices émises par l'appelante — Afin de déterminer la mesure dans laquelle les polices d'assurance de l'appelante couvrent les réclamations potentielles découlant d'accidents qui se produisent habituellement à l'étranger, il serait nécessaire d'examiner les éléments de preuve que la C.C.I. n'a pas pris en considération — Cette preuve et l'application éventuelle de l'article 141.02 de la Loi devraient être examinées par la C.C.I. — Par conséquent, la décision de la C.C.I. a été annulée et l'affaire renvoyée à la C.C.I. afin qu'elle détermine le montant de CTI auquel l'appelante avait droit pour chaque période de déclaration visée par l'appel — Appel accueilli.

NORTHBRIDGE COMMERCIAL INSURANCE CORPORATION C. CANADA (A-2-21, 2023 CAF 211, juge Webb, J.C.A., motifs du jugement en date du 24 octobre 2023, 17 p.)

DROIT D'AUTEUR

REDEVANCES

Sujets connexes : Pratique; Compétence de la Cour fédérale

Requête des défenderesses demandant la radiation de la déclaration de la demanderesse ou, subsidiairement, la suspension de la procédure sous-jacente au profit de celle engagée devant la Cour supérieure du Québec — La demande de la demanderesse découlait d'un conflit au sujet de redevances que la défenderesse Québecor Média Inc. (Québecor) devait verser pour l'utilisation d'œuvres du répertoire de la demanderesse en 2018 — Québecor a déduit du montant de ces redevances des sommes qu'elle affirme avoir payées en trop de 2014 à 2018 — La demanderesse a estimé qu'il n'y a pas eu de trop-perçu, et que Québecor n'avait pas le droit de déduire unilatéralement ces trop-perçus des sommes à verser en 2018 — Québecor a fondé son argument relatif à la compétence sur l'affirmation que, bien que la *Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. (1985), ch. C-42 constitue la toile de fond de l'espèce, les questions en litige ne portaient que sur l'interprétation d'une entente conclue en 2018 par les parties (l'Entente) — Selon Québecor, l'affaire concernerait essentiellement une demande fondée sur un manquement contractuel — Il était question de savoir en l'espèce si la déclaration de la demanderesse devait être radiée pour défaut de compétence — Dans la négative, l'instance devait-elle être suspendue au profit de la procédure devant la Cour supérieure du Québec? — Il n'était pas évident et manifeste que la Cour n'avait pas compétence à l'égard de la demande de la demanderesse — Pour qu'une demande puisse être radiée, il faut démontrer que « la Cour fédérale n'a manifestement pas compétence pour connaître de cette demande » (*Windsor (City) c. Canadian Transit Co.*, 2016 CSC 54, [2016] 2 R.C.S. 617) — L'accent est mis sur la cause d'action de la demanderesse, sur le fondement de cette cause d'action et sur le droit de la demanderesse de solliciter la réparation demandée — Une fois déterminé la nature ou le caractère essentiel de la demande, l'exercice visant à déterminer la compétence de la Cour fédérale à l'égard de la demande suit l'analyse en trois volets établie dans l'arrêt *ITO-Int'l Terminal Operators c. Miida Electronics*, [1986] 1 R.C.S. 752 (*ITO*) — L'Entente fait référence aux tarifs antérieurs homologués par la Commission du droit d'auteur pour trois tarifs en particulier — La demande de la demanderesse, tant dans sa rédaction que par son essence même, visait le recouvrement de redevances pour l'utilisation de contenus protégés par le droit d'auteur — La SOCAN a fait valoir qu'elle pouvait, en sa qualité de société de gestion au sens de la *Loi sur le droit d'auteur*, percevoir ces redevances au nom des titulaires — Il n'était pas évident et manifeste que le caractère essentiel de la demande de la demanderesse relevait de la législation provinciale en matière de contrat plutôt que du respect du droit d'auteur et de l'application des tarifs connexes — Contrairement à ce qu'alléguait Québecor, il n'était pas évident et manifeste que le caractère essentiel de la demande de la demanderesse devienne une question contractuelle plutôt qu'une question de respect du droit d'auteur pour la seule raison que

DROIT D'AUTEUR—Fin

Québecor a reconnu que la demanderesse peut faire respecter le droit d'auteur et appliquer les tarifs connexes, tout en avançant qu'elle-même dispose de moyens de défense issus d'une entente — Ces moyens de défense n'ont pas transformé la demande de la demanderesse en une demande visant l'obtention d'une déclaration sur l'interprétation d'un contrat — La seule existence de questions contractuelles ne modifie pas, à elle seule, la nature essentielle du litige — Même en admettant, comme Québecor l'a soutenu, qu'il s'agissait d'une action pour manquement contractuel, il restait possible de soutenir que la Cour avait compétence à l'égard de la demande — La question se posait à savoir si l'article 41.24 de la *Loi sur le droit d'auteur* donne compétence à la Cour à l'égard d'une affaire consistant, par essence, en une demande d'une société de gestion pour faire exécuter un contrat relatif à des redevances sur le droit d'auteur — Il n'était pas évident et manifeste que la compétence conférée par l'article 41.24 se limite aux demandes découlant d'une violation du droit d'auteur, à l'exclusion des demandes contractuelles, du moins dans le cas des sociétés de gestion — Il n'était donc pas évident et manifeste que la Cour n'avait pas compétence à l'égard de la demande de la demanderesse, quelle que soit la manière dont sa nature essentielle était caractérisée — Il n'était pas évident et manifeste que le deuxième volet du critère de l'arrêt *ITO* n'était pas rempli — Il n'était pas évident et manifeste que la question en litige soit une question contractuelle et de compensation plutôt qu'une question de droit d'auteur — Québecor n'a pas démontré que l'intérêt de la justice exigeait la suspension de la présente instance au profit de celle devant la Cour supérieure du Québec — Il était question de savoir si une simple « incertitude » quant à la compétence de la Cour devrait constituer un facteur important dans l'examen d'une requête en suspension de ce type — Même s'il convenait d'examiner la question de l'incertitude subsistant après le rejet de la requête en suspension de Québecor, il ne s'agissait pas d'un facteur important en faveur d'une suspension — Le risque de gaspillage de ressources des tribunaux judiciaires et de ressources des parties ne revêtait pas une grande importance — Requête rejetée.

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES AUTEURS, COMPOSITEURS ET ÉDITEURS DE MUSIQUE C. VIDÉOTRON LTÉE (T-1380-22, 2023 CF 1385, juge McHaffie, motifs de l'ordonnance en date du 18 octobre 2023, 38 p.)



2022 Volume 4

Federal Courts Reports

Recueil des décisions des Cours fédérales

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOVIN, B.Soc.Sc., LL.B./B.Sc.Soc., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

SUZANNE THIBAUDEAU, K.C./c.r.

LORNE WALDMAN, C.M., Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager
LINDA BRUNET

Legal Research Editors
CASSANDRA JOHNSON
NATHAN GAGNIER

Production Coordinator
EMMA KALY

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication
LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique
CASSANDRA JOHNSON
NATHAN GAGNIER

Coordonnatrice, production
EMMA KALY

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, MARC A. GIROUX, COMMISSIONER.

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'arrêtiiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, dont le commissaire est MARC A. GIROUX.

JUDGES OF THE FEDERAL COURTS

FEDERAL COURT OF APPEAL CHIEF JUSTICE

The Honourable YVES de MONTIGNY
*(Appointed Judge of the Federal Court November 19, 2004;
Appointed Judge of the Federal Court of Appeal June 26, 2015;
Appointed November 8, 2023)*

FEDERAL COURT OF APPEAL JUDGES

The Honourable DAVID W. STRATAS
(Appointed December 11, 2009)

The Honourable WYMAN W. WEBB
(Appointed October 4, 2012; Supernumerary January 1, 2022)

The Honourable RICHARD BOIVIN
*(Appointed Judge of the Federal Court June 19, 2009;
Appointed April 10, 2014)*

The Honourable DONALD J. RENNIE
*(Appointed Judge of the Federal Court September 30, 2010;
Appointed February 26, 2015; Supernumerary March 6, 2023)*

The Honourable MARY J.L. GLEASON
*(Appointed Judge of the Federal Court December 15, 2011;
Appointed June 26, 2015)*

The Honourable JUDITH M. WOODS
*(Appointed Judge of the Tax Court of Canada March 20, 2003;
Appointed June 16, 2016; Supernumerary April 1, 2018)*

The Honourable JOHN B. LASKIN
(Appointed June 21, 2017)

The Honourable GEORGE R. LOCKE
*(Appointed Judge of the Federal Court April 10, 2014;
Appointed March 7, 2019)*

The Honourable ANNE MACTAVISH
*(Appointed Judge of the Federal Court November 19, 2003;
Appointed June 22, 2019; Supernumerary January 1, 2023)*

The Honourable RENÉ LEBLANC
*(Appointed Judge of the Federal Court April 10, 2014;
Appointed April 28, 2020)*

The Honourable K.A. SIOBHAN MONAGHAN
(Appointed August 4, 2021)

The Honourable SYLVIE E. ROUSSEL
*(Appointed Judge of the Federal Court June 26, 2015;
Appointed April 19, 2022)*

The Honourable NATHALIE GOYETTE
(Appointed October 20, 2022)

The Honourable GERALD HECKMAN
(Appointed May 31, 2023)

The Honourable MONICA BIRINGER
(Appointed June 22, 2023)

The Honourable ELIZABETH WALKER
*(Appointed Judge of the Federal Court February 26, 2018;
Appointed January 26, 2024)*

The Honourable VANESSA ROCHESTER
*(Appointed Judge of the Federal Court August 4, 2021;
Appointed January 26, 2024)*

**FEDERAL COURT
CHIEF JUSTICE**

The Honourable PAUL S. CRAMPTON
*(Appointed Judge of the Federal Court November 26, 2009;
Appointed December 15, 2011)*

**FEDERAL COURT
ASSOCIATE CHIEF JUSTICE**

The Honourable JOCELYNE GAGNÉ
*(Appointed Judge of the Federal Court May 31, 2012;
Appointed December 12, 2018)*

FEDERAL COURT JUDGES

The Honourable ELIZABETH HENEGHAN
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) November 15, 1999)*

The Honourable JAMES O'REILLY
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 12, 2002;
Supernumerary May 29, 2019)*

The Honourable RUSSEL W. ZINN
(Appointed February 20, 2008; Supernumerary September 1, 2022)

The Honourable CATHERINE M. KANE
(Appointed June 21, 2012)

The Honourable MICHAEL D. MANSON
(Appointed October 4, 2012)

The Honourable YVAN ROY
(Appointed December 13, 2012)

The Honourable CECILY Y. STRICKLAND
(Appointed December 13, 2012)

The Honourable GLENNYS L. McVEIGH
(Appointed April 25, 2013)

The Honourable MARTINE ST-LOUIS
(Appointed April 10, 2014)

The Honourable HENRY S. BROWN
(Appointed June 13, 2014; Supernumerary June 15, 2024)

The Honourable ALAN S. DINER
(Appointed June 13, 2014)

The Honourable SIMON FOTHERGILL
(Appointed December 12, 2014)

The Honourable DENIS GASCON
(Appointed February 26, 2015)

The Honourable RICHARD F. SOUTHCOTT
(Appointed May 5, 2015)

The Honourable PATRICK K. GLEESON
(Appointed May 29, 2015)

The Honourable ANN MARIE McDONALD
(Appointed September 1, 2015)

The Honourable ROGER R. LAFRENIÈRE
*(Appointed as a Prothonotary of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) April 1, 1999;
Appointed June 8, 2017; Supernumerary June 4, 2021)*

The Honourable WILLIAM F. PENTNEY
(Appointed June 21, 2017)

The Honourable SHIRZAD S. AHMED
(Appointed September 14, 2017)

The Honourable SÉBASTIEN GRAMMOND
(Appointed November 9, 2017)

The Honourable PAUL FAVEL
(Appointed December 11, 2017)

The Honourable JOHN NORRIS
(Appointed February 26, 2018)

The Honourable PETER GEORGE PAMEL
(Appointed May 2, 2019)

The Honourable NICHOLAS McHAFFIE
(Appointed May 2, 2019)

The Honourable JANET M. FUHRER
(Appointed June 27, 2019)

The Honourable CHRISTINE PALLOTTA
(Appointed January 30, 2020)

The Honourable ANDREW D. LITTLE
(Appointed April 28, 2020)

The Honourable ANGELA FURLANETTO
*(Appointed as a Prothonotary of the Federal Court March 7, 2019;
Appointed February 26, 2021)*

The Honourable LOBAT SADREHASHEMI
(Appointed March 31, 2021)

The Honourable AVVY YAO-YAO GO
(Appointed August 4, 2021)

The Honourable MANDY AYLEN
*(Appointed as a Prothonotary of the Federal Court June 16, 2016;
Appointed August 4, 2021)*

The Honourable GUY RÉGIMBALD
(Appointed October 11, 2022)

The Honourable EKATERINA TSIMBERIS
(Appointed February 16, 2023)

The Honourable ANNE M. TURLEY
(Appointed May 4, 2023)

The Honourable NEGAR AZMUDEH
(Appointed August 23, 2023)

The Honourable PHUONG T.V. NGO
(Appointed September 25, 2023)

The Honourable ALLYSON WHYTE NOWAK
(Appointed January 26, 2024)

The Honourable ANGUS G. GRANT
(Appointed February 9, 2024)

The Honourable JULIE L. BLACKHAWK
(Appointed February 9, 2024)

The Honourable MICHAEL BATTISTA
(Appointed April 30, 2024)

ASSOCIATE JUDGES

MARTHA MILCZYNSKI
(Appointed September 25, 2003; Supernumerary April 30, 2023)

KATHLEEN M. RING
(Appointed December 19, 2017)

ALEXANDRA STEELE
(Appointed May 15, 2018)

JUDGES OF THE FEDERAL COURTS

SYLVIE M. MOLGAT
(Appointed November 21, 2018)

CATHERINE A. COUGHLAN
(Appointed August 4, 2021)

L.E. TRENT HORNE
(Appointed August 4, 2021)

BENOIT M. DUCHESNE
(Appointed March 25, 2022)

MICHAEL CRINSON
(Appointed February 3, 2023)

JOHN C. COTTER
(Appointed May 31, 2023)

CATHARINE MOORE
(Appointed April 30, 2024)

JUGES DES COURS FÉDÉRALES

LE JUGE EN CHEF COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable YVES de MONTIGNY
*(nommé juge à la Cour fédérale le 19 novembre 2004;
nommé juge à la Cour d'appel fédérale le 26 juin 2015;
nommé le 8 novembre 2023)*

LES JUGES DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable DAVID W. STRATAS
(nommé le 11 décembre 2009)

L'honorable WYMAN W. WEBB
(nommé le 4 octobre 2012; surnuméraire le 1 janvier 2022)

L'honorable RICHARD BOIVIN
*(nommé juge à la Cour fédérale le 19 juin 2009;
nommé le 10 avril 2014)*

L'honorable DONALD J. RENNIE
*(nommé juge à la Cour fédérale le 30 septembre 2010;
nommé le 26 février 2015; surnuméraire le 6 mars 2023)*

L'honorable MARY J.L. GLEASON
*(nommée juge à la Cour fédérale le 15 décembre 2011;
nommée le 26 juin 2015)*

L'honorable JUDITH M. WOODS
*(nommée juge à la Cour canadienne de l'impôt le 20 mars 2003;
nommée le 16 juin 2016; surnuméraire le 1 avril 2018)*

L'honorable JOHN B. LASKIN
(nommé le 21 juin 2017)

L'honorable GEORGE R. LOCKE
*(nommé juge à la Cour fédérale le 10 avril 2014;
nommé le 7 mars 2019)*

L'honorable ANNE MACTAVISH
*(nommée juge à la Cour fédérale le 19 novembre 2003;
nommée le 22 juin 2019; surnuméraire le 1 janvier 2023)*

L'honorable RENÉ LEBLANC
*(nommé juge à la Cour fédérale le 10 avril 2014;
nommé le 28 avril 2020)*

L'honorable K.A. SIOBHAN MONAGHAN
(nommée le 8 août 2021)

L'honorable SYLVIE E. ROUSSEL
*(nommée juge à la Cour fédérale le 26 juin 2015;
nommée le 19 avril 2022)*

L'honorable NATHALIE GOYETTE
(nommée le 20 octobre 2022)

L'honorable GERALD HECKMAN
(nommé le 31 mai 2023)

L'honorable MONICA BIRINGER
(nommée le 22 juin 2023)

L'honorable ELIZABETH WALKER
*(nommée juge à la Cour fédérale le 26 février 2018;
nommée le 26 janvier 2024)*

L'honorable VANESSA ROCHESTER
*(nommée juge à la Cour fédérale le 4 août 2021;
nommée le 26 janvier 2024)*

LE JUGE EN CHEF COUR FÉDÉRALE

L'honorable PAUL S. CRAMPTON
*(nommé juge à la Cour fédérale le 26 novembre 2009;
nommé le 15 décembre 2011)*

LA JUGE EN CHEF ADJOINTE COUR FÉDÉRALE

L'honorable JOCELYNE GAGNÉ
*(nommée juge à la Cour fédérale le 31 mai 2012;
nommée le 12 décembre 2018)*

LES JUGES DE LA COUR FÉDÉRALE

L'honorable ELIZABETH HENEGHAN
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 15 novembre 1999)*

L'honorable JAMES O'REILLY
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 12 décembre 2002; surnuméraire le 29 mai 2019)*

L'honorable RUSSEL W. ZINN
(nommé le 20 février 2008; surnuméraire le 1 septembre 2022)

L'honorable CATHERINE M. KANE
(nommée le 21 juin 2012)

L'honorable MICHAEL D. MANSON
(nommé le 4 octobre 2012)

L'honorable YVAN ROY
(nommé le 13 décembre 2012)

L'honorable CECILY Y. STRICKLAND
(nommée le 13 décembre 2012)

L'honorable GLENNYS L. McVEIGH
(nommée le 25 avril 2013)

L'honorable MARTINE ST-LOUIS
(nommée le 10 avril 2014)

L'honorable HENRY S. BROWN
(nommé le 13 juin 2014; surnuméraire le 15 juin 2024)

L'honorable ALAN S. DINER
(nommé le 13 juin 2014)

L'honorable SIMON FOTHERGILL
(nommé le 12 décembre 2014)

L'honorable DENIS GASCON
(nommé le 26 février 2015)

L'honorable RICHARD F. SOUTHCOTT
(nommé le 5 mai 2015)

L'honorable PATRICK K. GLEESON
(nommé le 29 mai 2015)

L'honorable ANN MARIE McDONALD
(nommée le 1 septembre 2015)

L'honorable ROGER R. LAFRENIÈRE
*(nommé protonotaire de la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 1^{er} avril 1999;
nommé le 8 juin 2017; surnuméraire le 4 juin 2021)*

L'honorable WILLIAM F. PENTNEY
(nommé le 21 juin 2017)

L'honorable SHIRZAD S. AHMED
(nommé le 14 septembre 2017)

L'honorable SÉBASTIEN GRAMMOND
(nommé le 9 novembre 2017)

L'honorable PAUL FAVEL
(nommé le 11 décembre 2017)

L'honorable JOHN NORRIS
(nommé le 26 février 2018)

L'honorable PETER GEORGE PAMEL
(nommé le 2 mai 2019)

L'honorable NICHOLAS McHAFFIE
(nommé le 2 mai 2019)

L'honorable JANET M. FUHRER
(nommée le 27 juin 2019)

L'honorable CHRISTINE PALLOTTA
(nommée le 30 janvier 2020)

L'honorable ANDREW D. LITTLE
(nommé le 28 avril 2020)

L'honorable ANGELA FURLANETTO
*(nommée protonotaire de la Cour fédérale le 7 mars 2019;
nommée le 26 février 2021)*

L'honorable LOBAT SADREHASHEMI
(nommée le 31 mars 2021)

L'honorable AVVY YAO-YAO GO
(nommée le 4 août 2021)

L'honorable MANDY AYLEN
*(nommée protonotaire de la Cour fédérale le 16 juin 2016;
nommée le 4 août 2021)*

L'honorable GUY RÉGIMBALD
(nommé le 11 octobre 2022)

L'honorable EKATERINA TSIMBERIS
(nommée le 16 février 2023)

L'honorable ANNE M. TURLEY
(nommée le 4 mai 2023)

L'honorable NEGAR AZMUDEH
(nommée le 23 août 2023)

L'honorable PHUONG T.V. NGO
(nommée le 25 septembre 2023)

L'honorable ALLYSON WHYTE NOWAK
(nommée le 26 janvier 2024)

L'honorable ANGUS G. GRANT
(nommé le 9 février 2024)

L'honorable JULIE L. BLACKHAWK
(nommée le 9 février 2024)

L'honorable MICHAEL BATTISTA
(nommé le 30 avril 2024)

JUGES ADJOINTS ET ADJOINTES

MARTHA MILCZYNSKI
(nommée le 25 septembre 2003; surnuméraire le 30 avril 2023)

KATHLEEN M. RING
(nommée le 19 décembre 2017)

ALEXANDRA STEELE
(nommée le 15 mai 2018)

SYLVIE M. MOLGAT
(nommée le 21 novembre 2018)

CATHERINE A. COUGHLAN
(nommée le 4 août 2021)

L.E. TRENT HORNE
(nommé le 4 août 2021)

BENOIT M. DUCHESNE
(nommé le 25 mars 2022)

MICHAEL CRINSON
(nommé le 3 février 2023)

JOHN C. COTTER
(nommé le 31 mai 2023)

CATHARINE MOORE
(nommée le 30 avril 2024)

APPEALS NOTED IN THIS VOLUME

FEDERAL COURT OF APPEAL

9616934 Canada Inc. v. Canada (Heritage), T-148-19, T-149-19, T-150-19, 2023 FC 432, [2022] 2 F.C.R. D-15, has been reversed on appeal (A-122-23 (lead file), A-123-23, A-124-23, 2024 FCA 110). The reasons for judgment, handed down June 17, 2024, will be published in the *Federal Courts Reports*.

Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), T-669-19, T-670-19, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557, *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, T-669-19, 2022 FC 1163, [2022] 2 F.C.R. 60, *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, T-669-19, T-670-19, 2022 FC 1168, [2022] 2 F.C.R. 185, and *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, T-670-19, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9, have all been affirmed on appeal (A-213-22, A-217-22, 2024 FCA 114). The reasons for judgment, handed down June 19, 2024, will be published in the *Federal Courts Reports*.

Cecchetto v. Canada (Attorney General), A-58-23, 2023 FC 102, [2022] 2 F.C.R. D-2, has been affirmed on appeal (A-58-23, 2024 FCA 102), reasons for judgment handed down May 30, 2024.

Chelsea (Municipality) v. Canada (Attorney General), T-1909-21, 2023 FC 103, has been affirmed on appeal (A-52-23, 2024 FCA 89), reasons for judgment handed down May 6, 2024. Both decisions will be published in the *Federal Courts Reports*.

SUPREME COURT OF CANADA

Canada v. Dow Chemical Canada ULC, A-318-20, 2022 FCA 70, [2022] 4 F.C.R. 185, has been affirmed on appeal (2024 SCC 23). The reasons for judgment, handed down June 28, 2024, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Canada (Attorney General) v. Iris Technologies Inc., A-175-21, 2022 FCA 101, [2022] 1 F.C.R. 401, has been affirmed on appeal (2024 SCC 24). The reasons for judgment, handed down June 28, 2024, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Applications for leave to appeal

Affan Ashraf v. Jazz Aviation LP, 23-A-37, Rennie J.A., order dated October 3, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024.

APPELS NOTÉS DANS CE VOLUME

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *9616934 Canada Inc. c. Canada (Patrimoine)*, T-148-19, T-149-19, T-150-19, 2023 CF 432, [2022] 2 R.C.F. F-16, a été infirmée en appel (A-122-23 (dossier principal), A-123-23, A-124-23, 2024 CAF 110). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 17 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

Les décisions *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-669-19, T-670-19, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557, *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-669-19, 2020 CF 1163, [2022] 2 R.C.F. 60, *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-669-19, T-670-19, 2020 CF 1168, [2022] 2 R.C.F. 185, et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, T-670-19, 2020 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11, ont toutes été confirmées en appel (A-213-22, A-217-22, 2024 CAF 114). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 19 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *Cecchetto c. Canada (Procureur général)*, A-58-23, 2023 CF 102, [2022] 2 R.C.F. F-1, a été confirmée en appel (A-58-23, 2024 CAF 102), les motifs du jugement ayant été prononcés le 30 mai 2024.

La décision *Chelsea (Municipalité) c. Canada (Procureur général)*, T-1909-21, 2023 CF 103, a été confirmée en appel (A-52-23, 2024 CAF 89), les motifs du jugement ayant été prononcés le 6 mai 2024. Les deux décisions seront publiées dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

COUR SUPRÊME DU CANADA

L'arrêt *Canada c. Dow Chemical Canada ULC*, A-318-20, 2022 CAF 70, [2022] 4 R.C.F. 185, a été confirmé en appel (2024 CSC 23). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 28 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

L'arrêt *Canada (Procureur général) c. Iris Technologies Inc.*, A-175-21, 2022 CAF 101, [2022] 1 R.C.F. 401, a été confirmé en appel (2024 CSC 24). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 28 juin 2024, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

Demandes d'autorisation de pourvoi

Affan Ashraf c. Jazz Aviation S.E.C., 23-A-37, le juge Rennie, J.C.A., ordonnance en date du 3 octobre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2024.

Apotex Inc. v. Janssen Inc., A-131-22, 2023 FCA 220, Locke J.A., judgment dated November 9, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 6, 2024.

Apotex Inc. v. Janssen Inc., A-36-22, 2024 FCA 9, Locke J.A., judgment dated January 12, 2024, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

Bigeagle v. Canada, A-177-21, 2023 FCA 128, Roussel J.A., judgment dated June 6, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 6, 2024.

Canada (Attorney General) v. Benjamin Moore & Co., A-188-22, 2023 FCA 168, Gauthier J.A., judgment dated July 26, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024 (*sub nom. Intellectual Property Institute of Canada v. Attorney General of Canada*).

Canadian Imperial Bank of Commerce v. Canada, A-30-22, A-161-22, 2023 FCA 195, Webb J.A., judgment dated September 28, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024.

Brassard v. Canada (Attorney General), A-291-21, Stratas J.A., order dated October 13, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024.

Devine v. Canada, A-200-23, 2023 FCA 223, Webb J.A., order dated November 15, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

Difederico v. Amazon.com, Inc., A-189-22, 2023 FCA 165, Boivin J.A., judgment dated July 25, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024.

Francis v. Canada (Attorney General), A-83-23, 2023 FCA 217, Woods J.A., judgment dated November 2, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024.

Ghermezian v. Canada (National Revenue), A-65-22 (lead file), A-151-22, 2023 FCA 183, Roussel J.A., judgment dated September 1, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024.

Haynes v., A-125-20, 2023 FCA 158, Mactavish J.A., judgment dated July 7, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 6, 2024.

Pharmascience Inc. v. Janssen Inc., A-69-22, 2024 FCA 10, Locke J.A., judgment dated January 12, 2024, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

Reisdorf v. Canada (Attorney General), A-102-22, 2023 FCA 188, Gleason J.A., judgment dated September 14, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2024 (*sub nom. Maya*

Apotex Inc. c. Janssen Inc., A-131-22, 2023 CAF 220, le juge Locke, J.C.A., jugement en date du 9 novembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 6 juin 2024.

Apotex Inc. c. Janssen Inc., A-36-22, 2024 CAF 9, le juge Locke, J.C.A., jugement en date du 12 janvier 2024, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

Bigeagle c. Canada, A-177-21, 2023 CAF 128, la juge Roussel, J.C.A., jugement en date du 6 juin 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 6 juin 2024.

Canada (Procureur général) c. Benjamin Moore & Co., A-188-22, 2023 CAF 168, la juge Gauthier, J.C.A., jugement en date du 26 juillet 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2024 (*sub nom. Institut de la propriété intellectuelle du Canada c. Procureur général du Canada*).

Banque canadienne impériale de commerce c. Canada, A-30-22, A-161-22, 2023 CAF 195, le juge Webb, J.C.A., jugement en date du 28 septembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2024.

Brassard c. Canada (Procureur général), A-291-21, le juge Stratas, J.C.A., ordonnance en date du 13 octobre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2024.

Devine c. Canada, A-200-23, 2023 CAF 223, le juge Webb, J.C.A., ordonnance en date du 15 novembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

Difederico c. Amazon.com, Inc., A-189-22, 2023 CAF 165, le juge Boivin, J.C.A., jugement en date du 25 juillet 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2024.

Francis c. Canada (Procureur général), A-83-23, 2023 CAF 217, la juge Woods, J.C.A., jugement en date du 2 novembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2024.

Ghermezian c. Canada (Revenu national), A-65-22 (dossier principal), A-151-22, 2023 CAF 183, la juge Roussel, J.C.A., jugement en date du 1er septembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2024.

Haynes c. Canada (Procureur général), A-125-20, 2023 CAF 158, la juge Mactavish, J.C.A., jugement en date du 7 juillet 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 6 juin 2024.

Pharmascience Inc. c. Janssen Inc., A-69-22, 2024 CAF 10, le juge Locke, J.C.A., jugement en date du 12 janvier 2024, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

Reisdorf c. Canada (Procureur général), A-102-22, 2023 CAF 188, la juge Gleason, J.C.A., jugement en date du 14 septembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai

Mitalipova and Canadians in Support of Refugees in Dire Need (CSRDN) v. Attorney General of Canada and Canada (Border Services Agency).

Voltage Holdings, LLC v. Doe #1, A-129-22, 2023 FCA 194, Rennie J.A., judgment dated September 27, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2024.

Waldron v. Canada (Attorney General), A-300-21, 2024 FCA 2, Laskin J.A., judgment dated January 5, 2024, leave to appeal to S.C.C. refused May 30, 2024.

2024 (*sub nom. Maya Mitalipova et Canadians in Support of Refugees in Dire Need (CSRDN) c. Procureur général du Canada et Canada (Agence des services frontaliers)*).

Voltage Holdings, LLC c. Untel n° 1, A-129-22, 2023 CAF 194, le juge Rennie, J.C.A., jugement en date du 27 septembre 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2024.

Waldron c. Canada (Procureur général), A-300-21, 2024 CAF 2, le juge Laskin, J.C.A., jugement en date du 5 janvier 2024, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 30 mai 2024.

**TABLE
OF CASES REPORTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
9255-2504 Québec Inc. v. Canada (F.C.A.)	437
B	
Burke (F.C.A.), Canada (Attorney General) v.	142
C	
Canada v. Dow Chemical Canada ULC (F.C.A.)	185
Canada v. Paletta (Estate) (F.C.A.)	394
Canada (Attorney General) v. Burke (F.C.A.)	142
Canada (Attorney General) v. National Police Federation (F.C.A.)	263
Canada (Border Services Agency) (F.C.A.), Prairies Tubulars (2015) Inc. v.	341
Canada (Citizenship and Immigration) v. Galindo Camayo	220
Canada (F.C.A.), 9255-2504 Québec Inc. v.	437
Canada (Canadian Food Inspection Agency) (F.C.), Potatoes New Brunswick v.	358
Canada (National Revenue) v. Ghermezian (F.C.)	3
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Suleiman	307
D	
Dow Chemical Canada ULC (F.C.A.), Canada v.	185
G	
Galindo Camayo (F.C.A.) Canada (Citizenship and Immigration) v.	220
Ghermezian (F.C.), Canada (National Revenue) v.	3
N	
National Police Federation (F.C.A.), Canada (Attorney General) v.	263

P

Paletta (Estate) (F.C.A.), Canada v.	394
Potatoes New Brunswick v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (F.C.)	358
Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency)	341

S

Suleiman (F.C.), Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v.	307
---	-----

**TABLE
DES DÉCISIONS PUBLIÉES
DANS CE VOLUME**

	PAGE
9255-2504 Québec Inc. c. Canada (C.A.F.)	437
B	
Burke (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	142
C	
Canada c. Dow Chemical Canada ULC (C.A.F.)	185
Canada c. Paletta (Succession) (C.A.F.)	394
Canada (Agence canadienne d’inspection des aliments) (C.F.), Pommes de terre Nouveau-Brunswick c.	358
Canada (Agence des services frontaliers) (C.A.F.), Prairies Tubulars (2015) Inc. c. ...	341
Canada (C.A.F.), 9255-2504 Québec Inc. c.	437
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Galindo Camayo (C.A.F.)	220
Canada (Procureur général) c. Burke (C.A.F.)	142
Canada (Procureur général) c. Fédération de la police nationale (C.A.F.)	263
Canada (Revenu national) c. Ghermezian (C.F.)	3
Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Suleiman (C.F.)	307
D	
Dow Chemical Canada ULC (C.A.F.), Canada c.	185
F	
Fédération de la police nationale (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	263
G	
Galindo Camayo (C.A.F.), Canada (Citoyenneté et Immigration) c.	220
Ghermezian (C.F.), Canada (Revenu national) c.	3

	PAGE
P	
Paletta (Succession) (C.A.F.), Canada c.	394
Pommes de terre Nouveau-Brunswick c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (C.F.)	358
Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers) (C.A.F.)	341
S	
Suleiman (C.F.), Canada (Sécurité publique et Protection civile) c.	307

CONTENTS OF THE VOLUME

	PAGE
ADMINISTRATIVE LAW	
Englobe Environment Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-758-22, 2023 FC 1676)	D-7
Judicial Review	
Canada (Attorney General) v. National Police Federation (A-123-20, 2022 FCA 80)	263
AGRICULTURE	
Englobe Environment Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-758-22, 2023 FC 1676)	D-7
Potatoes New Brunswick v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-1597-21, 2022 FC 625)	358
ANTI-DUMPING	
Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency) (A-43-21, 2022 FCA 92)	341
BILL OF RIGHTS	
Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency) (A-43-21, 2022 FCA 92)	341
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION	
Judicial Review	
<i>Standard of review</i>	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Galindo Camayo (A-79-20, 2022 FCA 50)	220
Status in Canada	
<i>Convention Refugees and Persons in Need of Protection</i>	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Galindo Camayo (A-79-20, 2022 FCA 50)	220

	PAGE
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded	
<i>Permanent Residents</i>	
Adopted children	
Nyembo v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-2238-22, 2023 FC 1336)	D-1
<i>Persons with Temporary Status</i>	
Aniekwe v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-9558-22, 2023 FC 1477)	D-8
Naghianfesharaki v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-7140-22, 2023 FC 1489).....	D-9
Exclusion and Removal	
<i>Inadmissible Persons</i>	
Detention and Release	
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Suleiman (IMM-643-22, 2022 FC 286)	307
CONSTITUTIONAL LAW	
Englobe Environment Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-758-22, 2023 FC 1676).....	D-7
Aboriginal and Treaty Rights	
<i>Rights Reconciliation Agreement on Fisheries</i>	
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie v. Listuguj Mi'gmaq First Nations (T-1608-21, 2023 FC 1206)	D-2
Charter of Rights	
<i>Unreasonable Search or Seizure</i>	
Potatoes New Brunswick v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-1597-21, 2022 FC 625)	358
Fundamental Principles	
Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency) (A-43-21, 2022 FCA 92)	341
CONSTRUCTION OF STATUTES	
Canada (Attorney General) v. Burke (A-46-21, 2022 FCA 44).....	142

COPYRIGHT

Royalties

Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Vidéotron Ltée (T-1380-22, 2023 FC 1385)	D-9
--	-----

CROWN

Dugas v. Canada (Attorney General) (T-529-23, 2023 FC 1331)	D-5
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie v. Listuguj Mi'gmaq First Nations (T-1608-21, 2023 FC 1206)	D-2

Torts

9255-2504 Québec Inc. v. Canada (A-70-20, 2022 FCA 43)	437
--	-----

CUSTOMS AND EXCISE

Excise Tax Act

Northbridge Commercial Insurance Corporation v. Canada (A-2-21, 2023 FCA 211)	D-10
---	------

ENVIRONMENT

9255-2504 Québec Inc. v. Canada (A-70-20, 2022 FCA 43)	437
Englobe Environment Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-758-22, 2023 FC 1676)	D-7

EXPROPRIATION

9255-2504 Québec Inc. v. Canada (A-70-20, 2022 FCA 43)	437
--	-----

FEDERAL COURT JURISDICTION

Canada v. Dow Chemical Canada ULC (A-318-20, 2022 FCA 70)	185
Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Vidéotron Ltée (T-1380-22, 2023 FC 1385)	

FISHERIES

Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie v. Listuguj Mi'gmaq First Nations (T-1608-21, 2023 FC 1206)	D-2
--	-----

HEALTH AND WELFARE

Englobe Environment Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-758-22, 2023 FC 1676)	D-7
---	-----

INCOME TAX

Administration and Enforcement

Canada (National Revenue) v. Ghermezian (T-252-91, T-254-19, T-258-19, T-259-19, T-261-19, T-262-19, 2022 FC 236)	3
---	---

	PAGE
INCOME TAX—Concluded	
Assessment and Reassessment	
Canada v. Paletta (Estate) (A-83-21, 2022 FCA 86)	394
Practice	
Canada v. Dow Chemical Canada ULC (A-318-20, 2022 FCA 70)	185
Tax Avoidance	
Canada v. Paletta (Estate) (A-83-21, 2022 FCA 86)	394
INDIGENOUS PEOPLES	
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie v. Listuguj Mi'gmaq First Nations (T-1608-21, 2023 FC 1206)	D-2
PATENTS	
Bayer Inc. v. BGP Pharma ULC (Viatris Canada) (T-1178-23, 2023 FC 132)	D-3
PENSIONS	
Canada (Attorney General) v. Burke (A-46-21, 2022 FCA 44)	142
Canada (Attorney General) v. Ibrahim (A-269-22, 2023 FCA 204)	D-4
PRACTICE	
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie v. Listuguj Mi'gmaq First Nations (T-1608-21, 2023 FC 1206)	D-2
Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Vidéotron Ltée (T-1380-22, 2023 FC 1385)	D-9
Class Proceedings	
<i>Extension of time</i>	
Dugas v. Canada (Attorney General) (T-529-23, 2023 FC 1331)	D-5
PUBLIC SERVICE	
Labour Relations	
Canada (Attorney General) v. National Police Federation (A-123-20, 2022 FCA 80)	263
RCMP	
Dugas v. Canada (Attorney General) (T-529-23, 2023 FC 1331)	D-5

TABLE DES MATIÈRES DU VOLUME

	PAGE
AGRICULTURE	
Pommes de terre Nouveau-Brunswick c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (T-1597-21, 2022 CF 625)	358
Englobe Environnement Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (T-758-22, 2023 CF 1676).....	F-7
ANTIDUMPING	
Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers) (A-43-21, 2022 CAF 92).....	341
BREVETS	
Bayer Inc. c. BGP Pharma ULC (Viatris Canada) (T-1178-23, 2023 CF 1325)	F-1
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION	
Contrôle judiciaire	
<i>Norme de contrôle judiciaire</i>	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Galindo Camayo (A-79-20, 2022 CAF 50).....	220
Exclusion et renvoi	
<i>Personnes interdites de territoire</i>	
Détention et mise en liberté	
Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Suleiman (IMM-643-22, 2022 CF 286).....	307
Statut au Canada	
<i>Personnes ayant un statut temporaire</i>	
Aniekwe c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-9558-22, 2023 CF 1477)	F-8
Naghianfesharaki c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-7140-22, 2023 CF 1489).....	F-9

	PAGE
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin	
<i>Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger</i>	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Galindo Camayo (A-79-20, 2022 CAF 50)	220
<i>Résidents permanents</i>	
Enfants adoptifs	
Nyembo c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-2238-22, 2023 CF 1336)	F-2
COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE	
Canada c. Dow Chemical Canada ULC (A-318-20, 2022 CAF 70)	185
Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Vidéotron Ltée (T-1380-22, 2023 CF 1385)	F-11
COURONNE	
Dugas c. Canada (Procureur général) (T-529-23, 2023 CF 1331)	F-5
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie c. Premières Nations de Listuguj Mi'gmaq (T-1608-21, 2023 CF 1206)	F-3
Responsabilité délictuelle	
9255-2504 Québec Inc. c. Canada (A-70-20, 2022 CAF 43)	437
DÉCLARATION DES DROITS	
Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers) (A-43-21, 2022 CAF 92)	341
DROIT ADMINISTRATIF	
Englobe Environnement Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (T-758-22, 2023 CF 1676)	F-7
Contrôle judiciaire	
Canada (Procureur général) c. Fédération de la police nationale (A-123-20, 2022 CAF 80)	263
DROIT D'AUTEUR	
Redevances	
Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Vidéotron Ltée (T-1380-22, 2023 CF 1385)	F-11
DROIT CONSTITUTIONNEL	
Englobe Environnement Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (T-758-22, 2023 CF 1676)	F-7

DROIT CONSTITUTIONNEL—Fin**Charte des droits***Fouilles, perquisitions ou saisies abusives*

Pommes de terre Nouveau-Brunswick c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (T-1597-21, 2022 CF 625)	358
--	-----

Droits ancestraux ou issus de traités*Entente de réconciliation et de reconnaissance des droits sur les pêches*

Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie c. Premières Nations de Listuguj Mi'gmaq (T-1608-21, 2023 CF 1206)	F-3
---	-----

Principes fondamentaux

Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers) (A-43-21, 2022 CAF 92)	341
--	-----

DOUANES ET ACCISE**Loi sur la taxe d'accise**

Northbridge Commercial Insurance Corporation c. Canada (A-2-21, 2023 CAF 211)	F-10
---	------

ENVIRONNEMENT

9255-2504 Québec Inc. c. Canada (A-70-20, 2022 CAF 43)	437
Englobe Environnement Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (T-758-22, 2023 CF 1676)	F-7

EXPROPRIATION

9255-2504 Québec Inc. c. Canada (A-70-20, 2022 CAF 43)	437
--	-----

FONCTION PUBLIQUE**Relations du travail**

Canada (Procureur général) c. Fédération de la police nationale (A-123-20, 2022 CAF 80)	263
---	-----

GRC

Dugas c. Canada (Procureur général) (T-529-23, 2023 CF 1331)	F-5
--	-----

IMPÔT SUR LE REVENU**Application et exécution**

Canada (Revenu national) c. Ghermezian (T-252-91, T-254-19, T-258-19, T-259-19, T-261-19, T-262-19, 2022 CF 236)	3
--	---

	PAGE
IMPÔT SUR LE REVENU—Fin	
Cotisation et nouvelle cotisation	
Canada c. Paletta (Succession) (A-83-21, 2022 CAF 86)	394
Évitement fiscal	
Canada c. Paletta (Succession) (A-83-21, 2022 CAF 86)	394
Pratique	
Canada c. Dow Chemical Canada ULC (A-318-20, 2022 CAF 70)	185
INTERPRÉTATION DES LOIS	
Canada Procureur général) c. Burke (A-46-21, 2022 CAF 44).	142
PÊCHES	
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie c. Premières Nations de Listuguj Mi’gmaq (T-1608-21, 2023 CF 1206)	F-3
PENSIONS	
Canada Procureur général) c. Burke (A-46-21, 2022 CAF 44).	142
Canada (Procureur général) c. Ibrahim (A-269-22, 2023 CAF 204).	F-6
PEUPLES AUTOCHTONES	
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie c. Premières Nations de Listuguj Mi’gmaq (T-1608-21, 2023 CF 1206)	F-3
PRATIQUE	
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie c. Premières Nations de Listuguj Mi’gmaq (T-1608-21, 2023 CF 1206)	F-3
Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Vidéo-tron Ltée (T-1380-22, 2023 CF 1385).	F-11
Recours collectifs	
<i>Prorogation de délai</i>	
Dugas c. Canada (Procureur général) (T-529-23, 2023 CF 1331)	F-5
SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL	
Englobe Environnement Inc. c. Canada (Agence canadienne d’inspection des aliments) (T-758-22, 2023 CF 1676).	F-7

**TABLE
OF CASES DIGESTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
A	
Aniekwe v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-8
B	
Bayer Inc. v. BGP Pharma ULC (Viatris Canada) (F.C.)	D-3
BGP Pharma ULC (Viatris Canada) (F.C.), Bayer Inc. v.	D-3
C	
Canada (Attorney General) (F.C.), Dugas v.	D-5
Canada (Attorney General) v. Ibrahim (F.C.A.)	D-4
Canada (Canadian Food Inspection Agency) (F.C.), Englobe Environment Inc. v.	D-7
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Aniekwe v.	D-8
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Naghianfesharaki v.	D-9
Canada (F.C.A.), Northbridge Commercial Insurance Corporation v.	D-10
D	
Dugas v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-5
E	
Englobe Environment Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (F.C.)	D-7
I	
Canada (Attorney General) v. Ibrahim (F.C.A.)	D-4
L	
Listuguj Mi'gmaq First Nations (F.C.), Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie v.	D-2
N	
Naghianfesharaki v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-9
Northbridge Commercial Insurance Corporation v. Canada (F.C.A.)	D-10
Nyembo v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-1

	PAGE
R	
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie v. Listuguj Mi'gmaq First Nations (F.C.)	D-2
S	
Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Vidéotron Ltée (F.C.)	D-9
V	
Vidéotron Ltée (F.C.), Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v.	D-9

**TABLE
DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES
DANS CE VOLUME**

	PAGE
A	
Aniekwe c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-8
B	
Bayer Inc. c. BGP Pharma ULC (Viartis Canada) (C.F.)	F-1
BGP Pharma ULC (Viartis Canada) (C.F.), Bayer Inc. c.	F-1
C	
Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)(C.F.), Englobe Environnement Inc. c.	F-7
Canada (C.A.F.), Northbridge Commercial Insurance Corporation c.	F-10
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Aniekwe c.	F-8
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Naghianfesharaki c.	F-9
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Nyembo c.	F-2
Canada (Procureur général) (C.F.), Dugas c.	F-5
Canada (Procureur général) c. Ibrahim (C.A.F.)	F-6
D	
Dugas c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-5
E	
Englobe Environnement Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (C.F.)	F-7
I	
Ibrahim (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	F-6
N	
Naghianfesharaki c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-9
Northbridge Commercial Insurance Corporation c. Canada (C.A.F.)	F-10
Nyembo c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-2

P

Premières Nations de Listuguj Mi'gmaq (C.F.), Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie c.	F-3
--	-----

R

Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie c. Premières Nations de Listuguj Mi'gmaq (C.F.)	F-3
--	-----

S

Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Vidéootron Ltée (C.F.)	F-11
---	------

V

Vidéootron Ltée (C.F.), Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c.	F-11
---	------

CASES CITED

	PAGE
<i>65302 British Columbia Ltd. v. Canada</i> , [1999] 3 S.C.R. 804, 179 D.L.R. (4th) 577	142
<i>671122 Ontario Ltd. v. Sagaz Industries Canada Inc.</i> , 2001 SCC 59, [2001] 2 S.C.R. 983	437
<i>ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)</i> , 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140	185
<i>A Lawyer v. The Law Society of British Columbia</i> , 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222	358
<i>Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559	220
<i>Alberta Union of Provincial Employees and Shepherd’s Care Foundation</i> , [2016] Alta. L.R.B.R. 33, <i>sub nom. Shepherd’s Care Foundation and AUPE, Re</i> , 2016 CarswellAlta 796 (WL Can.), <i>sub nom. Shepherd’s Care Foundation (Re)</i> , [2016] A.L.R.B.D. No. 30 (QL)	263
<i>Ali v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2017 ONSC 2660 (CanLII), 137 O.R. (3d) 498	307
<i>Amaratunga v. Northwest Atlantic Fisheries Organization</i> , 2013 SCC 66, [2013] 3 S.C.R. 866	341
<i>Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel Ltd.</i> , [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII)	437
<i>Authorson v. Canada (Attorney General)</i> , 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40	341
<i>B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General)</i> , [1988] 2 S.C.R. 214, 53 D.L.R. (4th) 1	341
<i>BP Canada Energy Company v. Canada (National Revenue)</i> , 2017 FCA 61, [2017] 4 F.C.R. 355	3
<i>B. R. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2018 SST 844	142
<i>Backman v. Canada</i> , 2001 SCC 10, [2001] 1 S.C.R. 367	394
<i>Baird v. The Queen</i> (1983), [1984] 2 F.C. 160, 148 D.L.R. (3d) 1, 1983 CanLII 5027 (C.A.)	437
<i>Bélanger v. Canada (Minister of National Revenue)</i> , 2003 FCA 455	185
<i>Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)</i> , 2003 CanLII 33374 (Que. Sup. Ct.)	437
<i>Bernèche c. Canada (Procureur général)</i> , 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. No. 6368 (QL)	437
<i>Bertram S. Miller Ltd. v. R.</i> , [1986] 3 F.C. 291, 31 D.L.R. (4th) 210 (C.A.)	358
<i>Boroumend v. The Queen</i> , 2016 TCC 256	3
<i>Branigan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FC 245, 247 F.T.R. 305	3
<i>Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)</i> , 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533	142
<i>Brown v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2020 FCA 130, [2021] 1 F.C.R. 53	307

	PAGE
<i>C. B. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2021 SST 57	142
<i>C. H. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2020 SST 368	142
<i>C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.</i> , 2020 SST 1227	142
<i>C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.</i> , 2021 SST 204	142
<i>C.U.P.E. v. N.B. Liquor Corporation</i> , [1979] 2 S.C.R. 227, 97 D.L.R. (3d) 417 . . .	263
<i>Cameron v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FCA 100	142
<i>Canada v. Anchor Pointe Energy Ltd.</i> , 2007 FCA 188, [2008] 1 F.C.R. 839	185
<i>Canada v. Johnson</i> , 2012 FCA 253, 435 N.R. 361, [2013] 1 F.C.R. D-2	394
<i>Canada (Attorney General) v. Alexis</i> , 2021 FCA 216, 2021 CarswellNat 4869 (WL Can.)	263
<i>Canada (Attorney General) v. Best Buy Canada Ltd.</i> , 2021 FCA 161	263
<i>Canada (Attorney General) v. Iris Technologies Inc.</i> , 2021 FCA 223, [2022] 4 C.T.C. 147	3
<i>Canada (Attorney General) v. McArthur</i> , 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626	185
<i>Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada</i> , 2019 FCA 41, 432 D.L.R. (4th) 170	263
<i>Canada (Attorney General) v. Redman</i> , 2020 FCA 209	142
<i>Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.</i> , 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585 . . .	185, 437
<i>Canada (Board of Internal Economy) v. Canada (Attorney General)</i> , 2017 FCA 43, 412 D.L.R. (4th) 336	3
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees</i> , 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294, 458 D.L.R. (4th) 125	341
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason</i> , 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3	142, 220, 307, 358
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Nilam</i> , 2015 FC 1154	220
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant</i> , 2018 FCA 132, [2018] 4 F.C.R. D-15	341
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Tobar Toledo</i> , 2013 FCA 226, [2015] 1 F.C.R. 215	220
<i>Canada (Customs and Revenue Agency) v. Artistic Ideas Inc.</i> , 2005 FCA 68, [2005] 2 C.T.C. 25, [2006] 2 F.C.R. D-15	3
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov</i> , 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1, affg 2017 FCA 132, [2018] 3 F.C.R. 75,	142, 220, 263, 307, 358
<i>Canada (Minister of Human Resources Development) v. Stiel</i> , 2006 FC 466, [2006] 4 F.C.R. 489	142
<i>Canada (Minister of Human Resources Development) v. Wiemer</i> (1998), 228 N.R. 341, [1998] F.C.J. No. 809 (QL) (C.A.)	3
<i>Canada (Minister of National Revenue) v. SML Operations (Canada) Ltd.</i> , 2003 FC 868, [2003] 4 C.T.C. 201	3
<i>Canada (National Revenue) v. 2276230 Ontario Inc.</i> , 2021 FC 242	3
<i>Canada (National Revenue) v. Atlas Tube Canada ULC</i> , 2018 FC 1086, [2019] 4 C.T.C. 123	3
<i>Canada (National Revenue) v. Cameco Corporation</i> , 2019 FCA 67, [2020] 4 F.C.R. 254	3
<i>Canada (National Revenue) v. Chamandy</i> , 2014 FC 354, 452 F.T.R. 261	3
<i>Canada (National Revenue) v. Derakhshani</i> , 2009 FCA 190, 400 N.R. 311	3
<i>Canada (National Revenue) v. Hydro-Québec</i> , 2018 FC 622, [2019] 4 C.T.C. 31, [2018] 4 F.C.R. D-11	3

	PAGE
<i>Canada (National Revenue) v. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.</i> , 2013 FCA 250, [2014] 2 F.C.R. 557	185
<i>Canada (National Revenue) v. Kitsch</i> , 2003 FCA 307, <i>sub nom. Tower v. M.N.R.</i> , [2004] 1 F.C.R. 183	3
<i>Canada (National Revenue) v. Lee</i> , 2016 FCA 53, 481 N.R. 100, <i>revg</i> 2015 FC 634, 481 F.T.R. 71	3
<i>Canada (National Revenue) v. Lin</i> , 2019 FC 646	3
<i>Canada (National Revenue) v. Miller</i> , 2021 FC 851, 2021 D.T.C. 5104	3
<i>Canada (National Revenue) v. Stanchfield</i> , 2009 FC 99, 340 F.T.R. 150	3
<i>Canada (National Revenue) v. Tellza Inc.</i> , 2021 CanLII 76055, 2021 CarswellNat 3964 (F.C.)	3
<i>Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers</i> , 2019 SCC 67, [2019] 4 S.C.R. 900	358
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. LeBon</i> , 2013 FCA 55	185
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila</i> , 2016 FC 1199, [2017] 3 F.C.R. 428	307
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Samuels</i> , 2009 FC 1152, 85 Imm. L.R. (3d) 226, [2010] 2 F.C.R. D-13	307
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Shen</i> , 2020 FC 405	307
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Suleiman</i> , IMM-643-22, Fothergill J., order dated February 1, 2022 (F.C.) (unreported)	307
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Taino</i> , 2020 FC 427, [2020] 4 F.C.R. D-1	307
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Thavagnanathiruchelvam</i> , 2021 FC 592	307
<i>Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Thomas</i> , 2021 FC 456, 82 Imm. L.R. (4th) 196	307
<i>Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada</i> , 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601	3, 142
<i>Canadian Association of Professional Employees v. Treasury Board (Department of Public Works and Government Services)</i> , 2016 PSLREB 68	263
<i>Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)</i> , 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271	220
<i>Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada</i> , [1962] S.C.R. 729, 35 D.L.R. (2d) 49	3
<i>Canadian Federal Pilots Association v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 FCA 52	263
<i>Canadian Federal Pilots Association v. Department of Transport, Transportation Safety Board, and Treasury Board Secretariat</i> , 2018 FPSLREB 91	263
<i>Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121	263
<i>Canadian Union of United Brewery, Flour, Cereal, Soft Drink & Distillery Workers v. Simpsons Limited</i> , [1985] O.L.R.B. Rep. April 594, 1985 CanLII 949	263
<i>Capital Vision Inc. v. Canada (Minister of National Revenue)</i> , 2002 FCT 1317, [2003] 4 F.C. D-70	3
<i>Centre québécois du droit de l'environnement v. Canada (Environment)</i> , 2015 FC 773, 98 Admin. L.R. (5th) 233	437
<i>Cerna v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 1074, 258 A.C.W.S. (3d) 156	220
<i>Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350	307
<i>Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84	220

	PAGE
<i>Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FCA 292.	3
<i>Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Sélection Milton</i> , [1994] 2 S.C.R. 406	358
<i>Corporation de l'École Polytechnique de Montréal c. Association syndicale des salarié-e-s étudiant-e-s de la Polytechnique</i> , 2015 CanLII 13848 (Qc SAT)	263
<i>Curr v. The Queen</i> , [1972] S.C.R. 889, 26 D.L.R. (3d) 603.	341
<i>Delios v. Canada (Attorney General)</i> , 2015 FCA 117, 472 N.R. 171	220
<i>Denis v. Canada (Minister of National Revenue)</i> , 2004 FCA 26	185
<i>Doyle v. Canada (Attorney General)</i> , 2021 FCA 237.	358
<i>Dunsmuir v. New Brunswick</i> , 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190	341
<i>eBay Canada Ltd. v. Canada (National Revenue)</i> , 2008 FCA 348, [2010] 1 F.C.R. 145	3
<i>Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada</i> , 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374.	358
<i>Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)</i> , 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304.	437
<i>Fabrikant v. Canada</i> , 2017 FC 1115.	3
<i>Federal Government Dockyard Chargehands Association v. Treasury Board (Department of National Defence)</i> , 2016 PSLREB 26	263
<i>Friedberg v. Canada</i> , [1993] 4 S.C.R. 285, 160 N.R. 312, affg [1992] 1 C.T.C. 1, 92 D.T.C. 6031 (F.C.A.).	394
<i>Friedman v. Canada (National Revenue)</i> , 2021 FCA 101, affg 2019 FC 1583	3
<i>Friends of Point Pleasant Park v. Canada (Attorney General)</i> (2000), 36 C.E.L.R. (N.S.) 253, 198 F.T.R. 20 (F.C.T.D.)	358
<i>Ghermezian v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 FC 1137, [2021] 1 F.C.R. D-12	3
<i>Goodman v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2022 FCA 21, 87 Imm. L.R. (4th) 1	341
<i>Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FC 643, [2019] 1 F.C.R. 40, affd 2020 FCA 88, [2020] 3 F.C.R. 645	437
<i>Gulia v. Canada (Attorney General)</i> , 2021 FCA 106, 2021 CarswellNat 1617 (WL Can.)	263
<i>H. Z. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2020 SST 550	142
<i>Harelkin v. University of Regina</i> , [1979] 2 S.C.R. 561, 96 D.L.R. (3d) 14	185
<i>Hillier v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FCA 44, 431 D.L.R. (4th) 556, [2019] 2 F.C.R. D-3.	142, 220
<i>Hilo v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1991), 15 Imm. L.R. (2d) 199, 130 N.R. 236 (F.C.A.)	220
<i>Hinse v. Canada (Attorney General)</i> , 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621.	437
<i>Holiday Luggage Mfg. Co. v. Canada</i> , [1987] 2 F.C. 249, 86 D.T.C. 6601 (T.D.)	3
<i>Holland v. Saskatchewan</i> , 2008 SCC 42, [2008] 2 S.C.R. 551.	437
<i>Housen v. Nikolaisen</i> , 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235.	185, 341, 437
<i>Hunter et al. v. Southam Inc.</i> , [1984] 2 S.C.R. 145	358
<i>I.B. of T.C.W. & H. of A., Local 362 v. Mid-Continental Tank Lines Inc.</i> , 1986 CarswellNat 908 (WL Can.), (1986), 12 C.L.R.B.R. (N.S.) 138.	263
<i>Isse v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FC 405, 387 F.T.R. 280	307
<i>K. B. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2021 SST 268	142
<i>Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2014 FCA 113, [2015] 1 F.C.R. 335	220
<i>Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909	220
<i>Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran</i> , 2014 SCC 62, [2014] 3 S.C.R. 176.	341
<i>L. L. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2020 SST 314.	142

CASES CITED

xxxix

	PAGE
<i>L. L. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2021 SST 288	142
<i>Li v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 459, 479 F.T.R. 22	220
<i>Lim v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FC 871	3
<i>London Drugs Ltd. v. Kuehne & Nagel International Ltd.</i> , [1992] 3 S.C.R. 299, 1992 CanLII 41	437
<i>Lorraine (Ville) v. 2646-8926 Québec Inc.</i> , 2018 SCC 35, [2018] 2 S.C.R. 577	437
<i>Ludmer v. Canada</i> , [1995] 2 F.C. 3, 95 D.T.C. 5035 (C.A.)	3
<i>Luxury Home Landscape Construction Inc. v. The Queen</i> , 2021 TCC 4, 2021 D.T.C. 1008	3
<i>M. A. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2020 SST 269	142
<i>M. H. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2020 SST 1128	142
<i>Mahjoub v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2017 FCA 157, [2018] 2 F.C.R. 344	220
<i>Main Rehabilitation Co. v. Canada</i> , 2004 FCA 403, 247 D.L.R. (4th) 597	185
<i>Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan</i> , 2022 SKQB 75 (CanLII)	358
<i>Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen</i> (1978), [1979] 1 S.C.R. 101, 1978 CanLII 22	437
<i>Marino v. The Queen</i> , 2020 TCC 50, 2020 D.T.C. 1039	3
<i>Mayell v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2018 FC 139, 289 A.C.W.S. (3d) 601	220
<i>Miel Labonté Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2006 FC 195, [2006] 4 F.C.R. D-37	358
<i>Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees, Local Union 647, affiliated with the International Brotherhood of Teamsters v. Canada Bread Company Limited</i> , 2016 CanLII 25094 (Ont. L.R.B.)	263
<i>Minister of National Revenue v. Anaconda American Brass Ltd.</i> (1955), 55 D.T.C. 1220, [1955] C.T.C. 311 (J.C.P.C.)	394
<i>Minister of National Revenue v. Wrights' Canadian Ropes Ltd.</i> (1946), [1947] A.C. 109, [1947] 1 D.L.R. 721 (J.C.P.C.)	185
<i>Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board</i> , [1994] 1 S.C.R. 202, 111 D.L.R. (4th) 1	142
<i>Moldovan v. The Queen</i> (1977), [1978] 1 S.C.R. 480, 77 D.L.R. (3d) 112	394
<i>Moloney v. Canada</i> , [1992] 2 C.T.C. 227, 92 D.T.C. 6570 (F.C.A.)	394
<i>Motz v. Saskatchewan Egg Producers</i> , 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475	358
<i>Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)</i> , 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3	263
<i>Murray c. 9197-5748 Québec inc.</i> , 2021 QCCA 153	437
<i>Nadler (Estate) v. Canada (Attorney General)</i> , 2005 FC 935, [2005] 4 C.T.C. 7	3
<i>National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris</i> , [1990] 2 S.C.R. 1029	358
<i>National Police Federation v. Treasury Board</i> , 2019 FPSSLREB 74	263
<i>New Brunswick (Board of Management) v. Canadian Union of Public Employees, Local 1840, sub nom. New Brunswick (Board of Management) (Re)</i> , 252 C.L.R.B.R. (2d) 149, [2014] N.B.L.E.B.D. No. 27 (QL) (N.B. L.E.B.)	263
<i>Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)</i> , 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708	220
<i>Nicholson Ltd. v. Minister of National Revenue</i> , [1945] Ex. C.R. 191, [1945] 4 D.L.R. 683	185
<i>Northern Regional Health Authority v. Horrocks</i> , 2021 SCC 42, 462 D.L.R. (4th) 585	220

	PAGE
<i>Oceanspan Carriers Ltd. v. Canada</i> , [1987] 2 F.C. 171, [1987] F.C.J. No. 126 (QL) (C.A.)	3
<i>Office and Professional Employees International Union v. Canadian Helicopters Limited (Canadian Helicopters Offshore)</i> , sub nom. <i>Canadian Helicopters Limited doing business as Canadian Helicopters Offshore</i> , 2018 CIRB 891, affd <i>Canadian Helicopters Limited v. Office and Professional Employees International Union</i> , 2020 FCA 37	263
<i>O’Grady v. Canada (Attorney General)</i> , 2016 FC 9, affd 2016 FCA 221	3
<i>Ontario Public Service Employees Union v. Royal Ottawa Health Care Group Institute of Mental Health Research</i> , 1999 CanLII 20151 (Ont. L.R.B.)	263
<i>Oroville Reman & Reload Inc. v. Canada</i> , 2016 TCC 75, [2016] 5 C.T.C. 2118	3
<i>Ortiz Garcia v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FC 1346.	220
<i>Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP</i> , 2011 BCSC 1370	437
<i>Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency)</i> , 2018 FC 991, 52 Admin. L.R. (6th) 177.	341
<i>Public Service Alliance of Canada v. Anishinabek Police Service</i> , 2018 CanLII 81987 (Ont. L.R.B.)	263
<i>Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency</i> , 2017 FPSLREB 16	263
<i>Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency</i> , 2019 FPSLREB 110	263
<i>Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board</i> , 2016 PSLREB 107	263
<i>Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board (Canada Border Services Agency)</i> , 2016 PSLREB 19	263
<i>Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board (Correctional Service of Canada)</i> , 2017 FPSLREB 11.	263
<i>Pure Spring Co. Ltd. v. Minister of National Revenue</i> , [1946] Ex. C.R. 471, [1947] 1 D.L.R. 501	185
<i>Quigley Electric Ltd. v. Canada (Minister of National Revenue)</i> , 2003 FCA 461	185
<i>R. v. Appulonappa</i> , 2015 SCC 59, [2015] 3 S.C.R. 754	220
<i>R. v. Cunningham</i> , 2010 SCC 10, [2010] 1 S.C.R. 331	185
<i>R. v. Diep</i> , 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321	358
<i>R. v. Hape</i> , 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292	3, 220
<i>R. v. MacDonald</i> , 2005 BCPC 398 (CanLII), 2005 D.T.C. 5652	3
<i>R. v. McKinlay Transport Ltd.</i> , [1990] 1 S.C.R. 627, 68 D.L.R. (4th) 568.	3
<i>R. v. Miller</i> , 2015 ABPC 237 (CanLII)	358
<i>R. v. Saskatchewan Wheat Pool</i> , [1983] 1 S.C.R. 205, 1983 CanLII 21	437
<i>R. v. Sedhu</i> , 2015 BCCA 92, 2015 D.T.C. 5038	3
<i>R. v. Tait</i> , [1992] B.C.J. No. 2693 (QL) (Prov. Ct.)	3
<i>R. v. Tener</i> , [1985] 1 S.C.R. 533, 1985 CanLII 76	437
<i>Redeemer Foundation v. Canada (National Revenue)</i> , 2008 SCC 46, [2008] 2 S.C.R. 643, affg 2006 FCA 325, [2007] 3 F.C.R. 40.	3
<i>Redhead Equipment Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , 2016 SKCA 115 (CanLII), 402 D.L.R. (4th) 649	3
<i>Regina Shoppers Mall Ltd. v. Canada</i> , [1990] 2 C.T.C. 183, 90 D.T.C. 6427 (F.C.T.D.), affd (1991), 126 N.R. 141, 91 D.T.C. 5101 (F.C.A.)	394
<i>Robertson v. Canada</i> , 2016 FCA 303, 2016 D.T.C. 5131.	394
<i>Russell v. Town & County Bank</i> (1883), 13 App. Cas. 418 (H.L.)	394
<i>S. A. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2021 SST 509	142
<i>S. B. v. Minister of Employment and Social Development</i> , 2020 SST 822.	142

<i>S.P.A.T.E.A. v. Spar Aerospace Products Ltd.</i> , [1978] O.L.R.B. Rep. 859, 1978 CarswellOnt 1117 (WL Can.)	263
<i>Safe Food Matters Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2022 FCA 19, [2021] 3 F.C.R. D-20	358
<i>Saipem Luxembourg S.A. v. Canada (Customs and Revenue Agency)</i> , 2005 FCA 218, 337 N.R. 213, [2006] 3 F.C.R. D-43	3
<i>Service d’administration P.C.R. Ltée v. Reyes</i> , 2020 FC 659	263
<i>Service Employees’ International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association et al.</i> (1973), [1975] 1 S.C.R. 382	263
<i>Sexsmith v. Canada (Attorney General)</i> , 2021 FCA 111, [2021] 2 F.C.R. D-1	220
<i>Shell Canada Ltd. v. Canada</i> , [1999] 3 S.C.R. 622, 178 D.L.R. (4th) 26	394
<i>Smith v. Anderson</i> (1880), 15 Ch. D. 247 (C.A.)	394
<i>Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers</i> , 2004 SCC 45, [2004] 2 S.C.R. 427	3
<i>Stewart v. Canada</i> , 2002 SCC 46, [2002] 2 S.C.R. 645	394
<i>Stuart Investments Ltd. v. The Queen</i> , [1984] 1 S.C.R. 536, 10 D.L.R. (4th) 1	394
<i>Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN v. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit</i> , 2016 CIRB 831	263
<i>Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN v. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit</i> , 2017 CIRB 861	263
<i>Teamsters Local Union No. 31 v. 669779 Ontario Ltd. O/A CSA Transportation, sub nom. 669779 Ontario Ltd. O/A CSA Transportation</i> , 2018 CIRB 894	263
<i>Tellza Inc. v. Canada (National Revenue)</i> , 2021 FC 853, [2022] 1 F.C.R. 75	3
<i>Terminal Dock and Warehouse Co. v. Minister of National Revenue</i> , [1968] 2 Ex. C.R. 78, [1968] C.T.C. 78, affd [1968] S.C.R. vi, 68 D.T.C. 5316	394
<i>Tignish Auto Parts Inc. v. Minister of National Revenue</i> (1994), 185 N.R. 73, [1994] 3 F.C. D-54 (C.A.)	185
<i>Tonn v. Canada</i> (1995), [1996] 2 F.C. 73, [1996] 1 C.T.C. 205, 96 D.T.C. 6001 (C.A.)	394
<i>Toronto (City) v. Ontario (Attorney General)</i> , 2021 SCC 34, 462 D.L.R. (4th) 1	341
<i>Trial Lawyers Association of British Columbia v. British Columbia (Attorney General)</i> , 2014 SCC 59, [2014] 3 S.C.R. 31	341
<i>Twentieth Century Fox Home Entertainment Canada Limited v. Canada (Attorney General)</i> , 2012 FC 823, 414 F.T.R. 291, affd 2013 FCA 25	3
<i>Union of Bank Employees, Locals 2104 & 2100 v. Canadian Imperial Bank of Commerce</i> , [1980] 1 Can. L.R.B.R. 307, 1979 CarswellNat 725 (WL Can.)	263
<i>Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN v. Treasury Board</i> , 2016 PSLREB 47	263
<i>United Food and Commercial Workers, Local 503 v. Wal-Mart Canada Corp.</i> , 2014 SCC 45, [2014] 2 S.C.R. 323	263
<i>Valente v. Canada (Minister of National Revenue)</i> , 2003 FCA 132, [2003] F.C.J. No. 418 (QL)	185
<i>Van der Steen v. The Queen</i> , 2019 TCC 23, 2019 D.T.C. 1024	394
<i>Venne v. The Queen</i> (1984), 84 D.T.C. 6247, [1984] C.T.C. 223 (F.C.T.D.)	394
<i>Walls v. Canada</i> , 2002 SCC 47, [2002] 2 S.C.R. 684, affg (1999), [2000] 1 C.T.C. 324, 2000 D.T.C. 6025 (F.C.A.), revg [1996] 2 C.T.C. 14, 96 D.T.C. 6142 (F.C.T.D.)	394
<i>Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg</i> (1970), [1971] S.C.R. 957, 1970 CanLII 1	437

	PAGE
<i>Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2017 FCA 252, [2018] 4 F.C.R. 174	142
<i>Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.</i> , 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770.	142
<i>Windsor (City) v. Canadian Transit Co.</i> , 2016 SCC 54, [2016] 2 S.C.R. 617	185
<i>Wynter v. Canada</i> , 2017 FCA 195, 2017 D.T.C. 5114	394
<i>X (Re)</i> , 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111	358
<i>Zeifmans LLP v. Canada (National Revenue)</i> , 2021 FC 363	3

JURISPRUDENCE CITÉE

	PAGE
<i>65302 British Columbia Ltd. c. Canada</i> , [1999] 3 R.C.S. 804.	142
<i>671122 Ontario Ltd. c. Sagaz Industries Canada Inc.</i> , 2001 CSC 59, [2001] 2 R.C.S. 983.	437
<i>ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)</i> , 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140.	185
<i>A Lawyer v. The Law Society of British Columbia</i> , 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222.	358
<i>Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559.	220
<i>Alberta Union of Provincial Employees and Shepherd’s Care Foundation</i> , [2016] Alta. L.R.B.R. 33, <i>sub nom. Shepherd’s Care Foundation and AUPE, Re</i> , 2016 CarswellAlta 796 (WL Can.), <i>sub nom. Shepherd’s Care Foundation (Re)</i> , [2016] A.L.R.B.D. n° 30 (QL).	263
<i>Ali v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2017 ONSC 2660 (CanLII), 137 O.R. (3d) 498.	307
<i>Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada</i> , 2017 CRTESPF 16, 2017 LNCRTESPF 16 (QL).	263
<i>Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada</i> , 2019 CRTESPF 110.	263
<i>Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor</i> , 2016 CRTEFP 107, 2016 LNCRTEFP 107 (QL).	263
<i>Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du trésor (Agence des services frontaliers du Canada)</i> , 2016 CRTEFP 19, 2016 LNCRTEFP 19 (QL).	263
<i>Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)</i> , 2017 CRTESPF 11, 2017 LNCRTESPF 11 (QL).	263
<i>Amaratunga c. Organisation des pêches de l’Atlantique Nord-Ouest</i> , 2013 CSC 66, [2013] 3 R.C.S. 866.	341
<i>Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)</i> , 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271.	220
<i>Association canadienne des employés professionnels c. Conseil du Trésor (ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux)</i> , 2016 CRTEFP 68, 2016 LNCRTEFP 68 (QL).	263
<i>Association de la police montée de l’Ontario c. Canada (Procureur général)</i> , 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3.	263
<i>Association des pilotes fédéraux du Canada c. Canada (Procureur général)</i> , 2020 CAF 52.	263
<i>Association des pilotes fédéraux du Canada c. Ministère des Transports, Bureau de la sécurité des transports et Secrétariat du Conseil du Trésor</i> , 2018 CRTESPF 91, 2018 LNFPSLREB 95 (QL).	263
<i>Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel Ltd.</i> , [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII).	437
<i>Authorson c. Canada (Procureur général)</i> , 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40.	341
<i>B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)</i> , [1988] 2 R.C.S. 214.	341

	PAGE
<i>BP Canada Energy Company c. Canada (Revenu national)</i> , 2017 CAF 61, [2017] 4 R.C.F. 355	3
<i>B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2018 TSS 844.	142
<i>Backman c. Canada</i> , 2001 CSC 10, [2001] 1 R.C.S. 367	394
<i>Baird c. La Reine</i> (1983), [1984] 2 C.F. 160, 1983 CanLII 5027 (C.A.)	437
<i>Bande Indienne Coldwater c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CAF 292.	3
<i>Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris</i> , [1990] 2 R.C.S. 1029.	358
<i>Bélanger c. Canada (Ministre du Revenu national)</i> , 2003 CAF 455	185
<i>Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)</i> , 2003 CanLII 33374 (C. sup. Qué.)	437
<i>Bernèche c. Canada (Procureur général)</i> , 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. n° 6368 (QL)	437
<i>Bertram S. Miller Ltd. c. R.</i> , [1986] 3 C.F. 291 (C.A.)	358
<i>Boroumend c. La Reine</i> , 2016 CCI 256	3
<i>Branigan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 245	3
<i>Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)</i> , 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533	142
<i>Brown c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2020 CAF 130, [2021] 1 R.C.F. 53	307
<i>C. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2021 TSS 57	142
<i>C. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2020 TSS 368	142
<i>C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.</i> , 2020 TSS 1227 ...	142
<i>C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.</i> , 2021 TSS 204. ...	142
<i>Cameron c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CAF 100	142
<i>Canada c. Anchor Pointe Energy Ltd.</i> , 2007 CAF 188, [2008] 1 R.C.F. 839.	185
<i>Canada c. Johnson</i> , 2012 CAF 253, [2012] A.C.F. n° 1249 (QL), [2013] 1 R.C.F. F-3	394
<i>Canada (Agence des Douanes et du Revenu) c. Artistic Ideas Inc.</i> , 2005 CAF 68, [2006] 2 R.C.F. F-15	3
<i>Canada (Bureau de régie interne) c. Canada (Procureur général)</i> , 2017 CAF 43.	3
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés</i> , 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294.	341
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason</i> , 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3	142, 220, 307, 358
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Nilam</i> , 2015 CF 1154.	220
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant</i> , 2018 CAF 132, [2018] A.C.F. n° 707 (QL), [2018] 4 R.C.F. F-19.	341
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tobar Toledo</i> , 2013 CAF 226, [2015] 1 R.C.F. 215	220
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov</i> , 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, confirmant 2017 CAF 132, [2018] 3 R.C.F. 75	142, 220, 263, 307, 358
<i>Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Stiel</i> , 2006 CF 466, [2006] 4 R.C.F. 489	142
<i>Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Wiemer</i> , [1998] A.C.F. n° 809 (QL)	3
<i>Canada (Ministre du Revenu national) c. Lee</i> , 2016 CAF 53, infirmant 2015 CF 634	3
<i>Canada (Ministre du Revenu national) c. SML Operations (Canada) Ltd.</i> , 2003 CF 868	3

<i>Canada (National Revenue) v. Tellza Inc.</i> , 2021 CanLII 76055, 2021 CarswellNat 3964 (C.F.)	3
<i>Canada (Procureur général) c. Alexis</i> , 2021 CAF 216, 2021 CarswellNat 4869 (WL Can.)	263
<i>Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction Publique du Canada</i> , 2019 CAF 41, [2019] A.C.F. n° 217 (QL)	263
<i>Canada (Procureur général) c. Best Buy Canada Ltd.</i> , 2021 CAF 161, [2021] F.C.J. n° 848 (QL)	263
<i>Canada (Procureur général) c. Iris Technologies Inc.</i> , 2021 CAF 223	3
<i>Canada (Procureur général) c. McArthur</i> , 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626 . . .	185
<i>Canada (Procureur général) c. Redman</i> , 2020 CAF 209	142
<i>Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.</i> , 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585 . . .	185, 437
<i>Canada (Revenu national) c. 2276230 Ontario Inc.</i> , 2021 CF 242	3
<i>Canada (Revenu national) c. Atlas Tube Canada ULC</i> , 2018 CF 1086	3
<i>Canada (Revenu national) c. Cameco Corporation</i> , 2019 CAF 67, [2020] 4 R.C.F. 254	3
<i>Canada (Revenu national) c. Chamandy</i> , 2014 CF 354	3
<i>Canada (Revenu national) c. Derakhshani</i> , 2009 CAF 190	3
<i>Canada (Revenu national) c. Hydro-Québec</i> , 2018 CF 622, [2018] 4 R.C.F. F-15	3
<i>Canada (Revenu national) c. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.</i> , 2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557	185
<i>Canada (Revenu national) c. Kitsch</i> , 2003 CAF 307, <i>sub nom. Tower c. M.R.N.</i> , [2004] 1 R.C.F. 183	3
<i>Canada (Revenu national) c. Lin</i> , 2019 CF 646	3
<i>Canada (Revenu national) c. Miller</i> , 2021 CF 851	3
<i>Canada (Revenu national) c. Stanchfield</i> , 2009 CF 99	3
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. LeBon</i> , 2013 CAF 55	185
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila</i> , 2016 CF 1199, [2017] 3 R.C.F. 428	307
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Samuels</i> , 2009 CF 1152, [2010] 2 R.C.F. F-13	307
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Shen</i> , 2020 CF 405	307
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Suleiman</i> , IMM-643-22, le juge Fothergill, ordonnance en date du 1 ^{er} février 2022 (C.F.) (non publiée)	307
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Taino</i> , 2020 CF 427, [2020] 4 R.C.F. F-1	307
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Thavagnanathiruchelvam</i> , 2021 CF 592	307
<i>Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Thomas</i> , 2021 CF 456	307
<i>Canadian Bank of Commerce v. Attorney General of Canada</i> , [1962] R.C.S. 729, 35 D.L.R. (2d) 49	3
<i>Canadian Union of United Brewery, Flour, Cereal, Soft Drink & Distillery Workers v. Simpsons Limited</i> , [1985] O.L.R.B. Rep. April 594, 9 C.L.R.B.R. (N.S.) 343, 1985 CanLII 949	263
<i>Capital Vision Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national)</i> , 2002 CFPI 1317, [2003] 4 C.F. F-70	3
<i>Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)</i> , 2015 CF 773	437
<i>Cerna c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 1074	220
<i>Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350	307

	PAGE
<i>Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121.....	263
<i>Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84.....	220
<i>Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Sélection Milton</i> , [1994] 2 R.C.S. 406.....	358
<i>Corporation de l'École Polytechnique de Montréal v. Association syndicale des salarié-e-s étudiant-e-s de la Polytechnique</i> , 2015 CanLII 13848 (Qc SAT).....	263
<i>Curr c. La Reine</i> , [1972] R.C.S. 889.....	341
<i>Delios c. Canada (Procureur général)</i> , 2015 CAF 117.....	220
<i>Denis c. Canada (Ministre du Revenu national)</i> , 2004 CAF 26.....	185
<i>Doyle c. Canada (Procureur général)</i> , 2021 CAF 237.....	358
<i>Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick</i> , 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.....	341
<i>Ebay Canada Limited c. Canada (Revenu national)</i> , 2008 CAF 348, [2010] 1 R.C.F. 145.....	3
<i>Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique</i> , 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374.....	358
<i>Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)</i> , 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304.....	437
<i>Fabrikant c. Canada</i> , 2017 CF 1115.....	3
<i>Fédération de la police nationale c. Conseil du Trésor</i> , 2019 CRTESPF 74, 2019 LNCRTESPF 56 (QL).....	263
<i>Friedberg c. Canada</i> , [1993] 4 R.C.S. 285, 1993 CanLII 41, confirmant [1991] A.C.F. n° 1255 (QL) (C.A.).....	394
<i>Friedman c. Canada (Revenu national)</i> , 2021 CAF 101, confirmant 2019 CF 1583.....	3
<i>Friends of Point Pleasant Park c. Canada (Procureur général)</i> , [2000] A.C.F. n° 2012 (QL) (1 ^{re} inst.).....	358
<i>Ghermezian c. Canada (Procureur général)</i> , 2020 CF 1137, [2021] 1 R.C.F. F-16....	3
<i>Goodman c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2022 CAF 21.....	341
<i>Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CF 643, [2019] 1 R.C.F. 40, conf. par 2020 CAF 88, [2020] 3 R.C.F. 645.....	437
<i>Gulia c. Canada (Procureur général)</i> , 2021 CAF 106, 2021 CarswellNat 1617 (WL Can.).....	263
<i>H. Z. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2020 TSS 550.....	142
<i>Harelkin c. University of Regina</i> , [1979] 2 R.C.S. 561.....	185
<i>Hillier c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CAF 44, [2019] 2 R.C.F. F-3.....	142, 220
<i>Hilo c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1991] A.C.F. n° 228 (QL) (C.A.).....	220
<i>Hinse c. Canada (Procureur général)</i> , 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621.....	437
<i>Holiday Luggage Mfg. Co. c. Canada</i> , [1987] 2 C.F. 249 (1 ^{re} inst.).....	3
<i>Holland c. Saskatchewan</i> , 2008 CSC 42, [2008] 2 R.C.S. 551.....	437
<i>Housen c. Nikolaisen</i> , 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235.....	185, 341, 437
<i>Hunter et autres c. Southam Inc.</i> , [1984] 2 R.C.S. 145.....	358
<i>Hypothèques Trustco Canada c. Canada</i> , 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.....	3, 142
<i>Isse c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CF 405.....	307
<i>K. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2021 TSS 268.....	142
<i>Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2014 CAF 113, [2015] 1 R.C.F. 335.....	220
<i>Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909.....	220
<i>Kazemi (Succession) c. République islamique d'Iran</i> , 2014 CSC 62, [2014] 3 R.C.S. 176.....	341

	PAGE
<i>L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2020 TSS 314	142
<i>L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2021 TSS 288	142
<i>L'Association des chefs d'équipes des chantiers maritimes du gouvernement fédéral c. Conseil du Trésor (ministère de la Défense nationale)</i> , 2016 CRTEFP 26, 2016 LNCRTEFP 26 (QL)	263
<i>Li c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 459	220
<i>Lim c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CF 871	3
<i>London Drugs Ltd. c. Kuehne & Nagel International Ltd.</i> , [1992] 3 R.C.S. 299, 1992 CanLII 41	437
<i>Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.</i> , 2018 CSC 35, [2018] 2 R.C.S. 577 . . .	437
<i>Ludmer c. Canada</i> , [1995] 2 C.F. 3 (C.A.)	3
<i>Luxury Home Landscape Construction Inc. c. La Reine</i> , 2021 CCI 4	3
<i>M. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2020 TSS 269	142
<i>M. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2020 TSS 1128	142
<i>Mahjoub c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2017 CAF 157, [2018] 2 R.C.F. 344	220
<i>Main Rehabilitation Co. c. Canada</i> , 2004 CAF 403	185
<i>Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan</i> , 2022 SKQB 75 (CanLII)	358
<i>Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine</i> (1978), [1979] 1 R.C.S. 101, 1978 CanLII 22	437
<i>Marino c. La Reine</i> , 2020 CCI 50	3
<i>Mayell c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2018 CF 139	220
<i>Miel Labonté Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 2006 CF 195, [2006] 4 R.C.F. F-47	358
<i>Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees, Local Union 647, affiliated with the International Brotherhood of Teamsters v. Canada Bread Company Limited</i> , [2016] O.L.R.B. Rep. March/April 161, 2016 CanLII 25094	263
<i>Minister of National Revenue v. Anaconda American Brass Ltd.</i> (1955), 55 D.T.C. 1220, [1955] C.T.C. 311 (J.C.P.C.)	394
<i>Minister of National Revenue v. Wrights' Canadian Ropes Ltd.</i> (1946), [1947] A.C. 109, [1947] 1 D.L.R. 721 (J.C.P.C.)	185
<i>Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extra-côtiers</i> , [1994] 1 R.C.S. 202	142
<i>Moldovan c. La Reine</i> (1977), [1978] 1 R.C.S. 480, 1977 CanLII 5	394
<i>Moloney c. Canada</i> , [1992] A.C.F. n° 905 (QL) (C.A.)	394
<i>Motz v. Saskatchewan Egg Producers</i> , 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475	358
<i>Murray c. 9197-5748 Québec inc.</i> , 2021 QCCA 153	437
<i>Nadler (Succession) c. Canada (Procureur général)</i> , 2005 CF 935	3
<i>New Brunswick (Board of Management) (Re)</i> (2014), 252 C.L.R.B.R. (2d) 149, [2014] N.B.L.E.B.D. n° 27 (QL) (C.T.E. du N.-B.)	263
<i>Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)</i> , 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708	220
<i>Nicholson Ltd. v. Minister of National Revenue</i> , [1945] Ex. C.R. 191, [1945] 4 D.L.R. 683	185
<i>Oceanspan Carriers Ltd. c. Canada</i> , [1987] 2 C.F. 171, [1987] A.C.F. n° 126 (QL) (C.A.)	3
<i>Office régional de la santé du Nord c. Horrocks</i> , 2021 CSC 42	220
<i>O'Grady c. Canada (Procureur général)</i> , 2016 CF 9, conf. par 2016 CAF 221	3

	PAGE
<i>Ontario Public Service Employees Union v. Royal Ottawa Health Care Group Institute of Mental Health Research</i> , 1999 CanLII 20151 (C.R.T. de l'Ont.)	263
<i>Oroville Reman & Reload Inc. c. Canada</i> , 2016 CCI 75	3
<i>Ortiz Garcia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CF 1346	220
<i>Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP</i> , 2011 BCSC 1370	437
<i>Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)</i> , 2018 CF 991	341
<i>Public Service Alliance of Canada v. Anishinabek Police Service</i> , [2018] O.L.R.B. Rep. 635, 2018 CanLII 81987	263
<i>Pure Spring Co. Ltd. v. Minister of National Revenue</i> , [1946] Ex. C.R. 471, [1947] 1 D.L.R. 501	185
<i>Quigley Electric Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national)</i> , 2003 CAF 461	185
<i>R. c. Apulonappa</i> , 2015 CSC 59, [2015] 3 R.C.S. 754	220
<i>R. c. Cunningham</i> , 2010 CSC 10, [2010] 1 R.C.S. 331	185
<i>R. c. Hape</i> , 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292	3, 220
<i>R. c. McKinlay Transport Ltd.</i> , [1990] 1 R.C.S. 627	3
<i>R. c. Saskatchewan Wheat Pool</i> , [1983] 1 R.C.S. 205, 1983 CanLII 21	437
<i>R. c. Tener</i> , [1985] 1 R.C.S. 533, 1985 CanLII 76	437
<i>R. v. Diep</i> , 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321	358
<i>R. v. MacDonald</i> , 2005 BCPC 398 (CanLII)	3
<i>R. v. Miller</i> , 2015 ABPC 237 (CanLII)	358
<i>R. v. Sedhu</i> , 2015 BCCA 92	3
<i>R v. Tait</i> , [1992] B.C.J. n° 2693 (QL) (C. prov.)	3
<i>Redeemer Foundation c. Canada (Revenu national)</i> , 2008 CSC 46, [2008] 2 R.C.S. 643, confirmant 2006 CAF 325, [2007] 3 R.C.F. 40.	3
<i>Redhead Equipment Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , 2016 SKCA 115 (CanLII)	3
<i>Regina Shoppers Mall Ltd. v. Canada</i> , [1990] 2 C.T.C. 183, 90 D.T.C. 6427 (C.F. 1 ^{re} inst.), conf. par [1991] A.C.F. n° 52 (QL) (C.A.)	394
<i>Robertson c. Canada</i> , 2016 CAF 303, [2016] A.C.F. n° 1338 (QL)	394
<i>Russell v. Town & County Bank</i> (1883), 13 App. Cas. 418 (H.L.)	394
<i>S. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2021 TSS 509	142
<i>S. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social</i> , 2020 TSS 822	142
<i>S.C.F.P. c. Société des Alcools du N.-B.</i> , [1979] 2 R.C.S. 227, 1979 CanLII 23.	263
<i>S.P.A.T.E.A. v. Spar Aerospace Products Ltd.</i> , [1978] O.L.R.B. Rep. 859, 1978 CarswellOnt 1117 (WL Can.)	263
<i>Safe Food Matters Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 2022 CAF 19, [2021] 3 R.C.F. F-26.	358
<i>Saipem Luxembourg S.V. c. Canada (Douanes et Revenu)</i> , 2005 CAF 218, [2006] 3 R.C.F. F-57	3
<i>Section locale 31 de la Fraternité internationale des Teamsters c. 669779 Ontario limitée s/n CSA Transportation, sub nom. 669779 Ontario limitée s/n CSA Transportation</i> , 2018 CCRI 894, sub nom. 669779 Ontario ltée (f.a.s. CSA Transportation (Re)), [2018] D.C.C.R.I. n° 29 (QL)	263
<i>Service d'administration P.C.R. ltée c. Reyes</i> , 2020 CF 659	263
<i>Sexsmith c. Canada (Procureur général)</i> , 2021 CAF 111, [2021] 2 R.C.F. F-6.	220
<i>Shell Canada Ltée c. Canada</i> , [1999] 3 R.C.S. 622, 1999 CanLII 647	394
<i>Smith v. Anderson</i> (1880), 15 Ch. D. 247 (C.A.)	394
<i>Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet</i> , 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427	3
<i>Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes</i> , 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900	358

	PAGE
<i>Stewart c. Canada</i> , 2002 CSC 46, [2002] 2 R.C.S. 645	394
<i>Stuart Investments Ltd. c. La Reine</i> , [1984] 1 R.C.S. 536, 1984 CanLII 20.	394
<i>Syndicat des agents correctionnels – Union of Canadian Correctional Officers – CSN c. Conseil du Trésor</i> , 2016 CRTEFP 47, 2016 LNCRTEFP 47 (QL)	263
<i>Syndicat des employés de banque, sections locales 2104 et 2100 c. Banque Canadienne Impériale de Commerce</i> , [1980] 1 Can. L.R.B.R. 307, 1979 CarswellNat 726 (WL Can.)	263
<i>Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN c. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit</i> , 2016 CCRI 831, 18 C.L.R.B.R. (3d) 214.	263
<i>Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN c. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit</i> , 2017 CCRI 861, 51 C.L.R.B.R. (3d) 246.	263
<i>Syndicat des Teamsters, section locale 362 de la Fraternité internationale d’Amérique des camionneurs, chauffeurs, préposés d’entrepôts et aides c. Mid-Continental Tank Lines Inc.</i> , (1986), 12 C.L.R.B.R. (N.S.) 138, 1986 CarswellNat 909 (WL Can.)	263
<i>Syndicat international des employées et employés professionnels(les) et de bureau c. Hélicoptères Canadiens limitée (Hélicoptères Canadiens Offshore), sub nom. Hélicoptères Canadiens limitée faisant affaire sous la raison sociale Hélicoptères Canadiens Offshore</i> , 2018 CCRI 891, sub nom. <i>Hélicoptères Canadiens Ltée (f.a.s. Hélicoptères Canadiens Offshore) (Re)</i> , [2018] D.C.C.R.I. n° 21 (QL), conf. par <i>Canadian Helicopters Limited c. Syndicat international des employées et employés professionnels(les) et de bureau</i> , 2020 CAF 37, [2020] A.C.F. n° 169 (QL).	263
<i>Tellza Inc. c. Canada (Revenu national)</i> , 2021 CF 853, [2022] 1 R.C.F. 75	3
<i>Terminal Dock and Warehouse Co. v. Minister of National Revenue</i> , [1968] 2 R.C. de l’É. 78, [1968] C.T.C. 78, conf. par [1968] R.C.S. vi, 68 D.T.C. 5316	394
<i>Tignish Auto Parts Inc. c. Ministre du Revenu national</i> , [1994] A.C.F. n° 1130 (QL), [1994] 3 C.F. F-49 (C.A.)	185
<i>Tonn c. Canada</i> , [1996] 2 C.F. 73, [1995] A.C.F. n° 1635 (QL) (C.A.)	394
<i>Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)</i> , 2021 CSC 34	341
<i>Travailleuses et travailleuses unis de l’alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada</i> , 2014 CSC 45, [2014] 2 R.C.S. 323	263
<i>Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)</i> , 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31	341
<i>Twentieth Century Fox Home Entertainment Canada Limited c. Canada (Procureur général)</i> , 2012 CF 823, conf. par 2013 CAF 25	3
<i>Union internationale des employés des services, Local n°. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association et al.</i> (1973), [1975] 1 R.C.S. 382, 1973 CanLII 191	263
<i>Valente c. Canada (Ministre du Revenu national)</i> , 2003 CAF 132	185
<i>Van der Steen c. La Reine</i> , 2019 CCI 23, [2019] A.C.F. n° 122 (QL).	394
<i>Venne c. Canada (ministre du Revenu national – M.R.N.)</i> , [1984] A.C.F. n° 314 (QL) (1 ^{re} inst.)	394
<i>Walls c. Canada</i> , 2002 CSC 47, [2002] 2 R.C.S. 684, confirmant 1999 CanLII 9127, [1999] A.C.F. n° 1823 (QL) (C.A.), infirmant [1996] A.C.F. n° 145 (QL) (1 ^{re} inst.)	394
<i>Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg</i> (1970), [1971] R.C.S. 957, 1970 CanLII 1	437
<i>Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174	142
<i>Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée</i> , 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770.	142

	PAGE
<i>Windsor (City) c. Canadian Transit Co.</i> , 2016 CSC 54, [2016] 2 R.C.S. 617	185
<i>Wynter c. Canada</i> , 2017 CAF 195, [2017] A.C.F. n° 897 (QL)	394
<i>X (Re)</i> , 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111	358
<i>Zeifmans LLP c. Canada (Revenu national)</i> , 2021 CF 363	3

STATUTES AND REGULATIONS CITED

	PAGE		PAGE
STATUTES			
CANADA			
Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 — — —	358	Constitution Act, 1867—Concluded s. 100	341
Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5 s. 39	437	s. 101	341
Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8 s. 81(3)	142	Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50 s. 3	437
Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10 s. 41(1)	341	s. 35	437
Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III] s. 1(a)	341	Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23 s. 5(3)(b)	185
s. 2(e)	341	s. 111	142
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the <i>Constitution Act, 1982</i> , Schedule B, <i>Canada Act 1982</i> , 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] s. 7	307	Excise Tax Act, R.S.C., 1985, c. E-15 s. 288(1)	3
s. 8	3, 358	s. 335(1)	3
s. 9	307	s. 355(1)	3
s. 12	307, 341	Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7 — — —	341
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by <i>Canada Act 1982</i> , 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the <i>Constitution Act</i> , 1982, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] s. 96	341	s. 18(1)	185
s. 97	341	s. 18(3)	185
s. 98	341	s. 18.1(1)	185
s. 99	341	s. 18.1(3)	185
		s. 18.5	3, 185
		Federal Public Sector Labour Relations Act, S.C. 2003, c. 22, s. 2 s. 56	263
		s. 107	263
		s. 186(1)	263
		s. 186(2)	263
		Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board Act, S.C. 2013, c. 40, s. 365 s. 34(1)	263

	PAGE		PAGE
Freshwater Fish Marketing Act, R.S.C., 1985,		Income Tax Act—Concluded	
c. F-13		s. 220(2.01)	3
— — —	437	s. 220(3.1)	185
Immigration and Refugee Protection Act, S.C.		s. 230	3
2001, c. 27		s. 231	3
s. 3(3)(f)	220	s. 231.1	3
s. 25(1.2)(c)(i)	220	s. 231.2	3
s. 36(1)(a)	307	s. 231.6	3
s. 40.1	220	s. 231.7	3
s. 44	3	s. 237.1(1)	3
s. 46(1)(c.1)	220	s. 238(1)	3
s. 48(2)	220	s. 244(5)	3
s. 58	307	s. 245(1)	394
s. 63(3)	220	s. 247	185
s. 72(1)	341	s. 248(1)	394
s. 74(d)	220	Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63	
s. 95(1)	220	s. 231(3)	3
s. 101(1)(b)	220	Income War Tax Act, R.S.C. 1927, c. 97	
s. 108	220	s. 6(2)	185
s. 110(2)	220	Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21	
s. 112(2)(b.1)	220	s. 35	437
s. 115(2)(a)	307	Old Age Security Act, R.S.C., 1985, c. O-9	
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1		s. 3	142
s. 3	394	s. 5	142
s. 9	394	s. 9	142
s. 18(17)	394	s. 11(7)	142
s. 18(18)	394	s. 34	142
s. 18(19)	394	s. 37	142
s. 18(20)	394	Plant Protection Act, S.C. 1990, c. 22	
s. 18(21)	394	s. 2	358
s. 18(22)	394	s. 3	358
s. 18(23)	394	s. 25	358
s. 67	185	s. 26(1)	358
s. 94	3	Protecting Canada’s Immigration System Act,	
s. 123(1)	185	S.C. 2012, c. 17	
s. 152(4)(a)(i)	394	s. 18	220
s. 163(2)	394	s. 19	220
s. 165(1.2)	185		
s. 169	185		
s. 171	185		

	PAGE
Special Import Measures Act, R.S.C., 1985, c. S-15 — — —	341
Species at Risk Act, S.C. 2002, c. 29	
s. 64	437
s. 80(4)(c)(ii)	437
Tax Court of Canada Act, R.S.C., 1985, c. T-2	
s. 12	185
Unemployment Insurance Act, R.S.C., 1985, c. U-1	
s. 3(2)(c)(ii)	185
s. 61	185
s. 70	185
BRITISH COLUMBIA	
Department of Highways Act, R.S.B.C. 1960, c. 103 — — —	437
Park Act, S.B.C. 1965, c. 31 — — —	437
NEW BRUNSWICK	
Farm Products Marketing Act, R.S.N.B. 1973, c. F-6.1 — — —	358
QUEBEC	
Act respecting threatened or vulnerable species, CQLR, c. E-12.01 — — —	437
Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12	
s. 6	437
Civil Code of Québec, CQLR, c. CCQ-1991	
art. 952	437
art. 1463	437
Environment Quality Act, CQLR, c. Q-2	
s. 22	437
Labour Code, CQLR, c. C-27	
s. 59	263

ORDERS AND REGULATIONS

CANADA

	PAGE
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227	
s. 248	307
New Brunswick Potato Order, SOR/80-726 — — —	358
Old Age Security Regulations, C.R.C., c. 1246	
s. 21(1)	142
s. 23	142
s. 26	142
Plant Protection Regulations, SOR/95-212	
s. 16	358

RULES

CANADA

Federal Courts Rules, SOR/98-106	
r. 81	3
Tax Court of Canada Rules (General Procedure), SOR/90-688a	
r. 58	185

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

	PAGE		PAGE
LOIS			
CANADA			
Charte canadienne des droits et libertés , qui constitue la partie I de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , annexe B, <i>Loi de 1982 sur le Canada</i> , 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]		Loi de l'impôt sur le revenu—Fin	
art. 7	307	art. 18(18)	394
art. 8	3, 358	art. 18(19)	394
art. 9	307	art. 18(20)	394
art. 12	307, 341	art. 18(21)	394
		art. 18(22)	394
Déclaration canadienne des droits , S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III, n° 44]		art. 18(23)	394
art. 1a)	341	art. 67	185
art. 2e)	341	art. 94	3
		art. 123(1)	185
Loi constitutionnelle de 1867 , 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la <i>Loi de 1982 sur le Canada</i> , 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]		art. 152(4a)(i)	394
art. 96	341	art. 163(2)	394
art. 97	341	art. 165(1.2)	185
art. 98	341	art. 169	185
art. 99	341	art. 171	185
art. 100	341	art. 220(2.01)	3
art. 101	341	art. 220(3.1)	185
		art. 230	3
Loi de l'impôt de guerre sur le revenu , S.R.C. 1927, ch. 97		art. 231	3
art. 6(2)	185	art. 231.1	3
		art. 231.2	3
Loi de l'impôt sur le revenu , L.R.C. (1985) (5 ^e suppl.), ch. 1		art. 231.6	3
art. 3	394	art. 231.7	3
art. 9	394	art. 237.1(1)	3
art. 18(17)	394	art. 238(1)	3
		art. 244(5)	3
		art. 245(1)	394
		art. 247	185
		art. 248(1)	394
		Loi de l'impôt sur le revenu , S.C. 1970-71-72, ch. 63	
		art. 231	3
		Loi d'interprétation , L.R.C. (1985), ch. I-21	
		art. 35	437

	PAGE		PAGE
Loi sur la commercialisation des produits agricoles , S.R.C. 1970, ch. A-7	358	Loi sur l'assurance-chômage , L.R.C. (1985), ch. U-1	
— — —		art. 3(2)c)(ii)	185
Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce , L.R.C. (1985), ch. F-13	437	art. 61	185
— — —		art. 70	185
Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral , L.C. 2013, ch. 40, art. 365		Loi sur l'assurance-emploi , L.C. 1996, ch. 23	
art. 34(1)	263	art. 5(3)b)	185
Loi sur la Cour canadienne de l'impôt , L.R.C. (1985), ch. T-2		art. 111	142
art. 12	185	Loi sur les Cours fédérales , L.R.C. (1985), ch. F-7	
Loi sur la preuve au Canada , L.R.C. (1985), ch. C-5		— — —	341
art. 39	437	art. 18(1)	185
Loi sur la protection des végétaux , L.C. 1990, ch. 22		art. 18(3)	185
art. 2	358	art. 18.1(1)	185
art. 3	358	art. 18.1(3)	185
art. 25	358	art. 18.5	3, 185
art. 26(1)	358	Loi sur les espèces en péril , L.C. 2002, ch. 29	
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif , L.R.C. (1985), ch. C-50		art. 64	437
art. 3	437	art. 80(4)c)(ii)	437
art. 35	437	Loi sur les mesures spéciales d'importation , L.R.C. (1985), ch. S-15	
Loi sur la sécurité de la vieillesse , L.R.C. (1985), ch. O-9		— — —	341
art. 3	142	Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral , L.C. 2003, ch. 22, art. 2	
art. 5	142	art. 56	263
art. 9	142	art. 107	263
art. 11(7)	142	art. 186(1)	263
art. 34	142	art. 186(2)	263
art. 37	142	Loi sur les transports au Canada , L.C. 1996, ch. 10	
Loi sur la taxe d'accise , L.R.C. (1985), ch. E-15		art. 41(1)	341
art. 288(1)	3	Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés , L.C. 2001, ch. 27	
art. 335(1)	3	art. 3(3)f)	220
art. 355(1)	3	art. 25(1.2)c)(i)	220
		art. 36(1)a)	307
		art. 40.1	220
		art. 44	3
		art. 46(1)c.1)	220

	PAGE		PAGE
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés—Fin		Code du travail, RLRQ, ch. C-27	
art. 48(2)	220	art. 59	263
art. 58	307	Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ,	
art. 63(3)	220	ch. Q-2	
art. 72(1)	341	art. 22	437
art. 74d)	220	Loi sur les espèces menacées ou vulnérables,	
art. 95(1)	220	RLRQ, ch. E-12.01	
art. 101(1)b)	220	— — —	437
art. 108	220		
art. 110(2)	220	ORDONNANCES ET RÈGLEMENTS	
art. 112(2)b.1)	220	CANADA	
art. 115(2)a)	307	Décret sur les pommes de terre du Nouveau-	
Loi visant à protéger le système d'immigration		Brunswick, DORS/80-726	
du Canada, L.C. 2012, ch. 17		— — —	358
art. 18	220	Règlement sur la protection des végétaux,	
art. 19	220	DORS/95-212	
Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985),		art. 16	358
ch. C-8		Règlement sur la sécurité de la vieillesse, C.R.C.,	
art. 81(3)	142	ch. 1246	
COLOMBIE-BRITANNIQUE		art. 21(1)	142
Department of Highways Act, R.S.B.C. 1960,		art. 23	142
ch. 103		art. 26	142
— — —	437	Règlement sur l'immigration et la protection des	
Park Act, S.B.C. 1965, ch. 31		réfugiés, DORS/2002-227	
— — —	437	art. 248	307
NOUVEAU-BRUNSWICK		RÈGLES	
Loi sur la commercialisation des produits de		CANADA	
ferme, L.R.N.-B. 1973, ch. F-6.1		Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procé-	
— — —	358	dure générale), DORS/90-688a	
QUÉBEC		règle 58	185
Charte des droits et libertés de la personne,		Règles des Cours fédérales, DORS/98-106	
RLRQ, ch. C-12		règle 81	3
art. 6	437		
Code civil du Québec, RLRQ, ch. CCQ-1991			
art. 952	437		
art. 1463	437		

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

	PAGE
Convention Between Canada and the United States of America with Respect to Taxes on Income and on Capital , being Schedule I of the Canada-United States Tax Convention Act, 1984 , S.C. 1984, c. 20 [1984] Can. T.S. No. 15 Art. XXVII.	3
International Convention for the Protection of Plants and Plant Products , December 6, 1951, [1953] Can. T.S. No. 16 — — —	358
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees , July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, 189 U.N.T.S. 137 Art. 1C(1).	220

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

	PAGE
Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés , 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, 189 R.T.N.U. 137 art. 1C(1)	220
Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune , constituant l'annexe I de la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts , S.C. 1984, ch. 20, [1984] R.T. Can. n° 15, art. XXVII	3
Convention internationale pour la protection des végétaux , 6 décembre 1951, [1953] R.T. Can. n° 16 — — —	358

AUTHORS CITED

	PAGE
<i>House of Commons Debates</i> , 21st Parl., 5th Sess., Vol. 1, November 1, 1951	142
<i>Lindley & Banks on Partnership</i> , 17th ed. (London: Sweet & Maxwell, 1995) . . .	394
<i>Oxford English Dictionary Online</i> , Oxford University Press, “servant”	437
United Nations, Food and Agriculture Organization, <i>International Standards for Phytosanitary Measures</i> , Rome.	358
United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. <i>Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees</i> , UN Doc HCR/1P/4/ENG/REV.4 (Geneva, reissued February 2019)	220

DOCTRINE CITÉE

	PAGE
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , 21 ^e lég., 5 ^e sess., vol. 1 (1 novembre 1951)	142
<i>Lindley & Banks on Partnership</i> , 17 ^e éd. (Londres : Sweet & Maxwell, 1995). . . .	394
Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. <i>Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés</i> , Doc NU HCR/1P/4/FRE/REV.4 (Genève, réédité février 2019)	220
Nations Unies. Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. <i>Normes internationales pour les mesures phytosanitaires</i> , Rome	358
Robert, Paul, <i>Le Nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française</i> , Paris : Le Robert, 1993, « préposé »	437

