

77-T-625

77-T-625

**In re Jung and in re section 223 of the *Income Tax Act*****In re Jung et in re l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu***

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, October 3 and 24, 1977.

<sup>a</sup> Division de première instance, le juge Cattanach—Ottawa, les 3 et 24 octobre 1977.

*Practice — Refusal of Court to register Minister's certificate produced for registration under s. 223 of Income Tax Act — Improper form — If proper form, whether registration mandatory or whether person to be given opportunity to oppose registration — Whether proof of conditions precedent to registration to be presented at registration — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 223.*

*Pratique — Refus de la Cour d'enregistrer le certificat du Ministre produit pour l'enregistrement en vertu de l'art. 223 de la Loi de l'impôt sur le revenu — Libellé incorrect — Si le libellé est correct, y a-t-il obligation d'enregistrer ou la personne lésée a-t-elle la possibilité de s'opposer à l'enregistrement? — Les conditions préalables à l'enregistrement doivent-elles être présentées lors de l'enregistrement? — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 223.*

This is an *ex parte* notice of motion by the Minister of National Revenue for directions as to the registration of a certificate produced pursuant to section 223 of the *Income Tax Act*. The certificate tendered had been refused by the Administrator of the Court because of the decision in *The Queen v. Star Treck Holdings Ltd.* concerning the form of the certificate. Other substantive issues arose for consideration. Was it mandatory that a certificate in proper form be registered or was the person affected to be first afforded the opportunity of opposing the registration? Further, when a proper certificate is produced for registration, must that certificate be accompanied by proof that the conditions precedent to the Minister's authority exist?

<sup>c</sup> Il s'agit d'un avis de requête *ex parte* introduit par le ministre du Revenu national pour obtenir des directives concernant l'enregistrement d'un certificat produit conformément à l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le certificat présenté a été refusé par l'Administrateur de la Cour par suite de la décision *La Reine c. Star Treck Holdings Ltd.* concernant <sup>d</sup> le libellé du certificat. D'autres questions importantes ont été soulevées. Est-on tenu d'enregistrer un certificat en bonne et due forme ou la personne lésée a-t-elle en premier lieu la possibilité de s'opposer à l'enregistrement? En outre, quand un certificat en bonne et due forme est produit pour enregistrement, doit-il être accompagné par la preuve de la réalisation <sup>e</sup> des conditions préalables à l'exercice du pouvoir ministériel?

*Held*, the certificate in present form is not registrable. The inclusion of a style of cause appropriate to a style of cause in a statement of claim and language implying that the document is one issued by the Court rather than merely a certificate made by the Minister or an officer of the Department authorized to do so, is inaccurate and misleading so as to constitute justification for the rejection of a certificate in such form when produced for registration. On production under section 223(2) of a certificate in proper form, registration is mandatory. It is to be presumed that the prerequisites to the making of the certificate by the Minister have been complied with and on its face the certificate is to be taken as rightly made and accordingly shall be accepted for registration on production subject always to that presumption being rebutted by the person adversely affected in a subsequent hearing.

*Arrêt*: le certificat dans la forme actuelle ne peut être enregistré. L'incorporation d'un intitulé de cause, comparable à celui utilisé dans une déclaration, ainsi que l'utilisation d'une phraseologie donnant à entendre que le document a été émis <sup>f</sup> par la Cour et qu'il ne s'agit pas simplement d'un certificat délivré par le Ministre ou un fonctionnaire du Ministère autorisé à le faire, sont inexactes et trompeuses, ce qui justifie le rejet d'un certificat présenté sous cette forme lorsqu'il est produit pour enregistrement. Un certificat produit dans la forme appropriée en vertu de l'article 223(2) doit être obligatoirement enregistré. Il est présumé que les conditions préalables à l'établissement du certificat par le Ministre ont été remplies et à première vue ce certificat doit être pris comme s'il avait été <sup>g</sup> établi correctement et en conséquence doit être accepté pour être enregistré sur production, mais la personne touchée d'une façon défavorable peut toujours réfuter cette présomption au <sup>h</sup> cours d'une audience ultérieure.

*R. v. Star Treck Holdings Ltd.* [1978] 1 F.C. 61, applied.

Arrêt appliqué: *R. c. Star Treck Holdings Ltd.* [1978] 1 C.F. 61.

NOTICE of motion.

AVIS de requête.

COUNSEL:

<sup>i</sup>

AVOCATS:

*E. Bowie* for Minister of National Revenue.

*E. Bowie* pour le ministre du Revenu national.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

*Deputy Attorney General of Canada* for Minister of National Revenue.

<sup>j</sup>

*Le sous-procureur général du Canada* pour le ministre du Revenu national.

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

CATTANACH J.: This is an *ex parte* notice of motion by the Minister of National Revenue for directions as to the registration of the certificate mentioned in the above style which had been refused when tendered for registration by the Administrator of the Court no doubt as the consequence of a decision by myself in *The Queen v. Star Treck Holdings Ltd.*<sup>1</sup>

In the *Star Treck* matter an application was made to correct an error in a certificate by the Minister produced under section 223 of the *Income Tax Act* which had been registered.

This I refused to do for the reason that the certificate is not a judgment nor does it become a judgment of this Court when registered but rather it remains what it always has been and that is merely a certificate of the Minister even though section 223 of the *Income Tax Act* provides that when such a certificate is registered it has the same force and effect, and all proceedings may be taken thereon as if the certificate were a judgment obtained in this Court.

That being so there was no Rule of the Federal Court nor any provision in the *Income Tax Act* which authorizes a judge of this Court to direct the correction of an error in a certificate which had been registered. That was the *ratio decidendi*.

However I did continue to say that when the Minister, and the officers of his Department, to whom he is authorized to delegate his responsibility in these respects, are armed with such extraordinary powers it is incumbent upon them to be cautious and accurate in exercising the powers so bestowed upon them.

I continued to further say that the form of certificate in use, and the same applies to the certificate now under consideration, is fraught with inaccuracies.

Without attempting to be all-inclusive I pointed out that the certificates recite a style of cause as

<sup>1</sup> [1978] 1 F.C. 61.

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

LE JUGE CATTANACH: Il s'agit d'un avis de requête *ex parte* introduit par le ministre du Revenu national pour obtenir des directives concernant l'enregistrement du certificat mentionné dans l'intitulé ci-dessus que l'Administrateur de la Cour a refusé d'enregistrer sans aucun doute par suite de ma décision dans *La Reine c. Star Treck Holdings Ltd.*<sup>1</sup>

Dans *Star Treck*, une demande avait été formée pour obtenir la rectification d'une erreur dans un certificat émis par le Ministre et produit en vertu de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, lequel avait été enregistré.

J'ai refusé d'autoriser cette rectification parce que le certificat n'est pas un jugement ni ne devient un jugement de la présente cour à la suite de son enregistrement, mais reste plutôt ce qu'il a toujours été, simplement un certificat du Ministre, même si l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit qu'un tel certificat, une fois enregistré, a la même force et le même effet, et que toutes les procédures peuvent être engagées à la faveur de ce certificat comme s'il était un jugement obtenu de la présente cour.

Dans ces conditions, rien dans les *Règles de la Cour fédérale* et dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'autorise un juge de la présente cour à ordonner la rectification d'une erreur dans un certificat déjà enregistré. Telle était la *ratio decidendi*.

Cependant, j'ai effectivement ajouté que, lorsque le Ministre, ainsi que les fonctionnaires de son Ministère auxquels il peut déléguer ses pouvoirs à cet égard, sont armés de ces pouvoirs extraordinaires, ils doivent les exercer avec prudence et exactitude.

J'ai également dit que le libellé du certificat utilisé, et la même observation s'applique au certificat actuellement considéré, était coulé d'inexactitudes.

Sans vouloir être exhaustif, j'ai signalé dans cette décision que les certificats citaient la cause

<sup>1</sup> [1978] 1 C.F. 61.

between Her Majesty the Queen, as plaintiff, and a named person or persons, as defendant or defendants.

In the certificate presently under consideration the same inaccuracy occurs. The Queen is named as plaintiff and Taehoon Jung, 26 Courtwright Road, of the Borough of Etobicoke, Ontario, is named as defendant.

In the printed form used, the words "Her Majesty the Queen" are printed as part of the form indicative of the degree of permanency in the practice adopted by the Department with a blank space provided to permit the typing in of the name of the person selected to be a defendant.

As I pointed out in the *Star Trek* matter, there is no authority in the *Income Tax Act*, the *Federal Court Act*, the *Federal Court Rules* or elsewhere for converting what is not an action into an action nor is it deemed to be an action between the parties so named.

There is, in fact, no action within the meaning of that word in that there is no proceeding in the Trial Division between the parties named and accordingly to use the form prescribed by the *Federal Court Rules* for use in the style of cause of an action in the Court between parties is grossly misleading. It confuses the certificate with a proceeding by action and thus represents it to be what in fact it is not.

Furthermore the form of certificate contains in prominent printed block capital letters at its very beginning the words, "IN THE FEDERAL COURT OF CANADA" followed by the words, "TRIAL DIVISION" in smaller type capital letters and are preceded by the words, "COURT NO." with space for an assigned Court number for an action.

This is not a document issued by the Court. It is a certificate prepared by the Minister or his officers to whom authority is delegated to do so. On registration the certificate becomes available for public inspection. The manner in which the document is printed gives the appearance that it was deliberately designed to convey to the unwary or uninitiated to whose attention it might come, the

comme étant entre Sa Majesté la Reine, la demanderesse, et la(les) personne(s) désignée(s) comme partie(s) défenderesse(s).

<sup>a</sup> Dans le certificat actuellement considéré, la même inexactitude apparaît. La Reine est citée comme demanderesse et Taehoon Jung, domicilié au 26, rue Courtwright, de la municipalité d'Etobicoke (Ontario), est désigné comme défendeur.

<sup>b</sup> L'expression «Sa Majesté la Reine» est imprimée dans la formule, ce qui est révélateur de la permanence de la pratique adoptée par le Ministère, et le nom du défendeur est dactylographié dans l'espace en blanc réservé à cet effet.

<sup>c</sup> Comme je l'ai signalé dans *Star Trek*, aucune disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur la Cour fédérale*, et des *Règles de la Cour fédérale* ou autre disposition législative ne transforme en une action ce qui n'en est pas une et il n'est pas censé y avoir une action entre les parties ainsi désignées.

<sup>d</sup> En fait il n'y a pas d'action au sens donné de ce mot, car il n'existe pas, entre les parties désignées, de procédure devant la Division de première instance, et utiliser la formule prescrite par les *Règles de la Cour fédérale* pour servir d'intitulé à une action entre des parties devant la Cour constitue par conséquent une erreur flagrante. C'est confondre le certificat avec une procédure par voie d'action et présenter le certificat pour ce qu'en fait il n'est pas.

<sup>e</sup> En outre, au tout début de la formule de certificat est imprimée en grandes capitales la mention «EN LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA» suivie des mots «DIVISION DE PREMIÈRE INSTANCE» en petites capitales et ensuite sont imprimés les mots «N° DU GREFFE» avec un espace suffisant pour inscrire le n° du greffe attribué à l'action.

<sup>f</sup> Ce n'est pas un document émis par la Cour. C'est un certificat préparé par le Ministre ou ses fonctionnaires qui ont reçu délégation pour l'établir. A la suite de l'enregistrement, le certificat peut être examiné par le public. Le document semble avoir été imprimé de façon à donner à la personne non avertie ou au profane qui pourrait en prendre connaissance, l'impression inexacte que ce

impression that it is a document which emanates from the Court. This is wrong. There is no statute or Rule which authorizes the Minister or any officer of his Department to issue documents in the name of the Court.

Furthermore the certificate is prepared to be manually signed over the printed title, "Director, Collection Division, Department of National Revenue, Taxation". The holder of that office is obviously an officer of the Department and is not an officer of this Court authorized to sign such a document in such capacity.

As I said in the *Star Trek* matter the use of the words, "IN THE FEDERAL COURT OF CANADA", displayed with such prominence, should be discontinued. I also said that the certificate by the Minister should be directed, "TO THE FEDERAL COURT OF CANADA" and the appropriate Division of the Court. On reflection I do not think it needs to be directed to anyone, but if it is to be directed to anyone it should be to the Court.

It is quite obvious what the draftsman of the form of the certificate did. He adapted the styles appearing in Forms 1 and 2 in the Appendix to the *Federal Court Rules*. These forms prescribe the appropriate court title by division and the style of cause to appear upon a statement of claim.

Because there is no cause of action and no statement of claim in these matters the adoption of those forms is not analogous and is most inept.

Counsel for the Minister agreed that the criticisms I have made of the form of the certificate in use, in these two particulars, are well-founded.

I did not decide in the *Star Trek* matter that the registration of a certificate prepared in such form was rendered invalid thereby. However I did say that the form of the certificate was inappropriate, grossly misleading and inaccurate. In the *Star Trek* matter I made suggestions as to the proper form to be adopted in respect of the two particulars above mentioned with which counsel for the Minister also agreed. It follows that these factors, standing alone, are sufficient justification for

document provient de la Cour. Il n'existe pas de loi ou de règle qui autorise le Ministre ou des fonctionnaires de son Ministère à émettre des documents au nom de la Cour.

a

De plus le certificat a été préparé de manière à permettre l'apposition de la signature au-dessus du titre imprimé, «Directeur, Division des recouvrements du ministère du Revenu national, Impôt». Le titulaire de ce poste est sans aucun doute un fonctionnaire du Ministère et il n'est pas un fonctionnaire de la présente cour autorisé à signer un tel document dans l'exercice de ses fonctions.

Dans *Star Trek* j'ai suggéré que la mise en évidence des mots «EN LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA» soit abandonnée, et également que le certificat délivré par le Ministre soit adressé, «À LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA» ainsi qu'à la Division appropriée de la Cour. En y réfléchissant, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de l'adresser à une personne déterminée, mais si cela doit se faire, il serait préférable de l'adresser à la Cour.

e

Il ne fait aucun doute que le rédacteur de la formule de certificat a adapté l'intitulé figurant dans les formules 1 et 2 se trouvant à l'annexe 1 des *Règles de la Cour fédérale*. Ces formules déterminent le nom approprié pour chaque Division ainsi que l'intitulé de la cause qui doit figurer sur la déclaration.

Du fait qu'il n'existe ni déclaration ni cause d'action dans des affaires comme celle-ci, l'adoption par analogie de ces formules ne se justifie pas et est des plus absurdes.

L'avocat du Ministre reconnaît le bien-fondé de mes critiques, dans ces deux cas particuliers, relativement au libellé du certificat utilisé.

Dans *Star Trek*, je n'ai pas conclu à la nullité de l'enregistrement d'un certificat ainsi libellé bien que le libellé du certificat soit inapproprié, grossièrement erroné et inexact. Dans cette même affaire, j'ai suggéré l'adoption d'une formule appropriée concernant les deux cas particuliers ci-dessus mentionnés, suggestion que l'avocat du Ministre a également approuvée. Ces seuls faits sont suffisants pour refuser d'ordonner à l'Administrateur d'accepter sous sa forme actuelle le certificat pro-

refusing to direct the Administrator to accept the certificate produced for registration in its present form.

While this conclusion disposes of the present application so long as the certificate is produced for registration without amendment, as indicated above, there still remains for determination a far more crucial issue and that is when the certificate, amended as I have indicated, is produced for registration whether it is mandatory that the certificate be registered and the consequences thereby follow automatically or whether the person adversely affected thereby must first be afforded the opportunity of opposing the registration at this point in time.

The *Federal Court Rules* are silent upon the matter.

If the person adversely affected has the right to oppose the registration it follows that under the Rules as they presently read the application for registration must be by way of a notice of motion supported by an appropriate affidavit establishing that all conditions precedent to registration have been complied with and the opposite party may cross-examine on the affidavit filed in support of the motion and file an affidavit in reply.

It would appear that with respect to the registration of the Minister's certificates under section 223 of the *Income Tax Act*, assuming always that there must be a notice of motion as a condition to registration, the appropriate procedure would be by way of an originating notice of motion under Rule 304(1) which by virtue of that Rule must be served personally on the interested person and in that event I entertain doubt if resort might be had to Rule 324 to dispose of the matter without personal appearance on the basis of written representations.

Section 223 reads:

223. (1) An amount payable under this Act that has not been paid or such part of an amount payable under this Act as has not been paid may be certified by the Minister

(a) where there has been a direction by the Minister under subsection 158(2), forthwith after such direction, and

(b) otherwise, upon the expiration of 30 days after the default.

(2) On production to the Federal Court of Canada, a certificate made under this section shall be registered in the Court and when registered has the same force and effect, and all

duit pour enregistrement.

a Cette conclusion dispose de la présente demande en autant que le certificat produit pour enregistrement n'a pas été modifié, comme il a été mentionné ci-dessus; cependant il reste à statuer sur une question bien plus importante, à savoir si l'on est tenu d'enregistrer avec tous les effets qui y sont b rattachés, le certificat produit pour enregistrement et modifié de la manière indiquée, ou s'il est laissé à la personne lésée la possibilité de s'opposer à ce moment-là à l'enregistrement. c

Les Règles de la Cour fédérale sont silencieuses à ce sujet.

d Si la personne lésée a le droit de s'opposer à l'enregistrement, les règles actuelles prévoient que la demande d'enregistrement doit être formée au moyen d'un avis de requête appuyé par un affidavit approprié établissant que toutes les conditions e préalables à l'enregistrement ont été remplies et la partie adverse peut contre-interroger l'auteur de l'affidavit déposé à l'appui de la requête et peut déposer un affidavit en réponse.

f En présumant toujours que l'avis de requête est la condition nécessaire à l'enregistrement, la procédure appropriée, concernant l'enregistrement des certificats du Ministre en vertu de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, devrait se faire au g moyen d'un avis introductif de requête présenté en vertu de la Règle 304(1), lequel avis doit, en vertu de cette règle, être signifié personnellement à la personne intéressée et, dans cette éventualité, je doute qu'il soit possible de recourir à la Règle 324 h pour trancher la question sur la base d'observations écrites sans comparution en personne.

L'article 223 se lit comme suit:

223. (1) Un montant payable en vertu de la présente loi qui est impayé, ou le solde d'un montant payable en vertu de la présente loi, peut être certifié par le Ministre,

a) lorsqu'un ordre a été donné par le Ministre en vertu du paragraphe 158(2) immédiatement après cet ordre, et

b) dans les autres cas, à l'expiration d'une période de 30 jours après le manquement.

j (2) Sur production à la Cour fédérale du Canada, un certificat fait sous le régime du présent article doit être enregistré à cette cour et, lorsqu'il est enregistré, il a la même force et le

proceedings may be taken thereon, as if the certificate were a judgment obtained in the said Court for a debt of the amount specified in the certificate plus interest to the day of payment as provided for in this Act.

(3) All reasonable costs and charges attendant upon the registration of the certificate are recoverable in like manner as if they had been certified and the certificate had been registered under this section.

By virtue of subsection (1) what the Minister is to certify is the amount expressed in terms of money that is payable under the *Income Tax Act* which would be inclusive of all taxes assessed, interest accumulated thereon in accordance with the Act, penalties imposed, costs and other like amounts or such part of the total amount which has not been paid. This is the certification required to be made by the Minister. It would follow therefrom that other language included in the certificate such as a style of cause and the title of the Court to which the certificate is to be produced is a mere surplusage of verbiage and would not affect the validity of the certificate if the essential ingredient thereof, that is the amount payable and not paid, is certified. This does not detract from my conclusion that the inclusion of a style of cause appropriate to a style of cause in a statement of claim and language implying that the document is one issued by the Court rather than merely a certificate made by the Minister or an officer of the Department authorized to do so, is inaccurate and misleading so as to constitute justification for the rejection of a certificate in such form when produced for registration.

However the much more substantive question arises for consideration and that is, when a proper certificate is produced for registration, must that certificate be accompanied by proof that the conditions precedent in section 223(1)(a) or (b) to the Minister's authority to make the certificate exist?

If that be so then I should think that a mere statement contained in the certificate that a notice of assessment was mailed to the taxpayer on a certain day, that 30 days have elapsed from the day of mailing of the notice of assessment and that the whole has not been paid or a part remains unpaid or that the Minister was of the opinion that the taxpayer was attempting to avoid payment of

même effet, et toutes les procédures peuvent être engagées à la faveur de ce certificat comme s'il était un jugement obtenu de cette cour pour une dette du montant spécifié dans le certificat, plus l'intérêt couru jusqu'à la date du paiement ainsi qu'il est prescrit dans la présente loi.

(3) Tous les frais et dépens raisonnables se rattachant à l'enregistrement du certificat sont recouvrables de la même manière que s'ils avaient été certifiés et que le certificat eût été enregistré sous le régime du présent article.

En vertu du paragraphe (1), le Ministre doit certifier le montant exprimé en somme d'argent, payable en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qui doit comprendre toutes les cotisations d'impôt, les intérêts accumulés conformément à la Loi, les pénalités imposées, les frais et autres montants similaires ou le montant partiel qui reste à verser. C'est la certification que le Ministre est tenu d'établir. En conséquence, le restant du libellé du certificat, c'est-à-dire l'intitulé de la cause et le nom de la Cour auprès de laquelle le certificat doit être produit, sont simplement des mots superflus qui n'affectent pas la validité du certificat pourvu que l'élément essentiel s'y trouve, à savoir la certification du montant payable et impayé. Cela ne diminue en rien la portée de ma conclusion suivant laquelle l'incorporation d'un intitulé de cause, comparable à celui utilisé dans une déclaration, ainsi que l'utilisation d'une phraséologie donnant à entendre que le document a été émis par la Cour et qu'il ne s'agit pas simplement d'un certificat délivré par le Ministre ou un fonctionnaire du Ministère autorisé à le faire, sont inexactes et trompeuses, ce qui justifie le rejet d'un certificat présenté sous cette forme lorsqu'il est produit pour enregistrement.

Cependant une question bien plus importante doit être prise en considération, à savoir si un certificat en bonne et due forme produit pour enregistrement doit être accompagné par la preuve de la réalisation des conditions préalables à l'exercice du pouvoir ministériel prévu à l'article 223(1)a) ou b).

Si oui, je suis d'avis qu'une simple déclaration annexée au certificat indiquant soit qu'un avis de cotisation a été expédié par la poste au contribuable à une date déterminée, soit que les trente jours qui suivent la date de l'expédition par la poste de l'avis de cotisation sont expirés et que l'intégralité de la cotisation n'a pas été versée ou qu'une partie reste à payer, ou soit que le Ministre était d'avis

taxes and directed that all taxes, penalties and interest assessed shall be paid forthwith upon assessment without the grace of 30 days from the mailing of the notice of assessment, which are the conditions precedent to the Minister making the certificate, would not be enough. The proof, if such is requisite to registration, should be by means of an affidavit.

My brother Walsh had occasion to consider a similar problem which arose following the filing and registration of an order of an arbitration board pursuant to section 159 of the *Canada Labour Code* (R.S.C. 1970, c. L-1 as amended by S.C. 1972, c. 18) in *Public Service Alliance of Canada, Local 660 v. Canadian Broadcasting Corporation* [1976] 2 F.C. 151.

#### Section 159 reads:

159. (1) Where any person or organization has failed to comply with any order or decision of an arbitrator or arbitration board, any person or organization affected by the order or decision may, after fourteen days from the date on which the order or decision is made, or the date provided in it for compliance, whichever is the later date, file in the Federal Court of Canada a copy of the order or decision, exclusive of the reasons therefor.

(2) On filing in the Federal Court of Canada under subsection (1), an order or decision of an arbitrator or arbitration board shall be registered in the Court and, when registered, has the same force and effect, and all proceedings may be taken thereon, as if the order or decision were a judgment obtained in the Court.

Mr. Justice Walsh had before him the question of the validity of the registration of an arbitration award purporting to be registered with this Court under section 159.

On behalf of the petitioner it was contended that under section 159(2) no prior notice to the party adverse in interest was necessary for registration.

Mr. Justice Walsh held otherwise.

He said that section 159(2) must be read with section 159(1) which provides that when 14 days have elapsed from the date of the Board's decision and the person required to comply with the Board's order has not done so, then the person in

que le contribuable tentait d'éluider le paiement des impôts et a ordonné que tous les impôts, pénalités et intérêts soient payés immédiatement sans attendre l'expiration des trente jours de grâce qui suivent la date de l'expédition par la poste de l'avis de cotisation, lesquelles indications sont les conditions préalables à la délivrance du certificat par le Ministre, ne serait pas suffisante. La preuve, si elle est requise pour l'enregistrement, devrait être faite au moyen d'un affidavit.

Dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, Local 660 c. La Société Radio-Canada* [1976] 2 C.F. 151, mon collègue Walsh a eu l'occasion d'étudier un problème analogue soulevé à la suite du dépôt et de l'enregistrement d'une ordonnance d'un conseil d'arbitrage effectués conformément à l'article 159 du *Code canadien du travail* (S.R.C. 1970, c. L-1, modifié par S.C. 1972, c. 18).

#### L'article 159 se lit comme suit:

159. (1) Lorsqu'une personne ou une association ne s'est pas conformée à une ordonnance ou décision d'un arbitre ou d'un conseil d'arbitrage, toute personne ou association concernée par l'ordonnance ou la décision peut, après l'expiration d'un délai de quatorze jours à partir de la date de l'ordonnance ou de la décision ou de la date d'exécution qui y est fixée, si celle-ci est postérieure, déposer à la Cour fédérale du Canada une copie du dispositif de l'ordonnance ou de la décision.

(2) Dès son dépôt à la Cour fédérale du Canada effectué en vertu du paragraphe (1), une ordonnance ou une décision d'un arbitre ou d'un conseil d'arbitrage doit être enregistrée à la Cour et cet enregistrement lui confère la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de la Cour et toutes les procédures y faisant suite peuvent dès lors être engagées en conséquence.

La question de la validité de l'enregistrement d'une sentence arbitrale censée être enregistrée auprès de cette cour en vertu de l'article 159 a été soulevée devant le juge Walsh.

Il a été soutenu au nom des requérants qu'en vertu de l'article 159(2) aucun avis préalable à la partie adverse intéressée n'était nécessaire pour l'enregistrement.

Le juge Walsh en a décidé autrement.

A son avis, l'article 159(2) doit être lu avec l'article 159(1), lequel prévoit qu'à l'expiration du délai de 14 jours à partir de la date de la décision du Conseil et lorsque la personne ne s'est pas conformée à l'ordonnance du Conseil, la personne

whose favour the order was given may file in the Federal Court a copy of the Board's order for registration.

He continued to say that the failure to comply with the Board's order was a condition precedent to filing for registration.

Walsh J. pointed out [at pages 152-153] that:

Rule 321 of the *Federal Court Rules* clearly provides that unless otherwise authorized to be made *ex parte* motions must be served on the opposite parties at least 2 clear days before the hearing, unless this is dispensed with. Rule 319 requires that the motion shall be supported by an affidavit setting out all the facts on which the motion is based that do not appear from the record, and that the adverse party may file an affidavit in reply, and that by leave of the Court a witness may be called to testify in relation to an issue of fact raised by an application.

He went on to say [at page 153]:

While petitioner's motion for *inter alia*, the registration of the arbitration award was accompanied by an affidavit setting out that respondent has not complied entirely with the arbitration award, no details were given as to which conditions were not complied with, and more important it was not served on the opposite party before the registration was effected so as to give the respondent the opportunity to deny, as it does, that the award was not complied with. This is contrary to Federal Court Rule 321 and to the basic principle of equity *audi alteram partem*. The establishment that the arbitration award has not been complied with is a condition *sine qua non* of its registration in this Court.

After having annulled and struck out the registration of the Arbitration Board's order, he concluded by saying [at page 153]:

It will however be up to the judge hearing the motion if same is presented again, after due service, to decide whether his decision as to whether the award has not been complied with, and hence can be registered should be made on the basis of affidavits alone, or after hearing evidence.

In *International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 529 v. Central Broadcasting Company Ltd.* ([1977] 2 F.C. 78) an application was made before me to have an order of the Canada Labour Relations Board, which had been filed unilaterally and subsequently registered on March 12, 1975 under section 123 of the *Canada Labour Code* without notice having been served on the party affected thereby, to register pursuant to the motion currently made, service of which notice of motion to this and other ends having been

en faveur de laquelle l'ordonnance a été rendue peut déposer aux fins d'enregistrement une copie de l'ordonnance du Conseil pour qu'elle soit enregistrée.

<sup>a</sup> Plus loin il a déclaré que le défaut de se conformer à l'ordonnance du Conseil était une condition préalable au dépôt pour l'enregistrement.

<sup>b</sup> Le juge Walsh a fait observer [aux pages 152-153] que:

<sup>c</sup> La Règle 321 des *Règles de la Cour fédérale* dit clairement que sauf dans les cas où on peut présenter des requêtes *ex parte*, les requêtes doivent être signifiées aux autres parties au moins deux jours francs avant l'audition, sauf si la Cour accorde une permission spéciale à l'effet contraire. Conformément à la Règle 319 la requête doit être appuyée par un affidavit certifiant tous les faits sur lesquels se fonde la requête sauf ceux qui ressortent du dossier; une partie adverse peut déposer un affidavit en réponse et, avec la permission de la Cour, un témoin peut être appelé à témoigner relativement à une question de fait soulevée dans une requête.

<sup>d</sup> Il a continué comme suit [à la page 153]:

<sup>e</sup> Bien que la requête visant notamment à l'enregistrement de la sentence arbitrale ait été accompagnée d'un affidavit exposant que l'intimée ne s'était pas entièrement conformée à la sentence, on n'a pas précisé à quelle stipulation on a dérogé; de plus, la requête n'a pas été signifiée aux adversaires avant son enregistrement afin de permettre à l'intimée de réfuter l'accusation. Il s'agit d'une dérogation à la Règle 321 de la Cour fédérale et au principe fondamental d'équité *audi alteram partem*. La preuve qu'on ne s'est pas conformé à la sentence arbitrale est une condition essentielle à son enregistrement à cette cour.

<sup>f</sup> Après avoir annulé et radié l'enregistrement de l'ordonnance du conseil d'arbitrage il a conclu comme suit [à la page 153]:

<sup>g</sup> Cependant, il appartiendra au juge saisi de la requête, si elle est de nouveau présentée après avoir été dûment signifiée, de juger si sa décision portant sur les dérogations à la sentence et sur son enregistrement doit s'appuyer uniquement sur des affidavits ou également sur des témoignages.

<sup>h</sup> Dans *Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 529 c. Central Broadcasting Company Ltd.* ([1977] 2 C.F. 78), une demande m'a été présentée pour que l'ordonnance du Conseil canadien des relations du travail, déposée unilatéralement et par la suite enregistrée le 12 mars 1975 en vertu de l'article 123 du *Code canadien du travail* sans qu'un avis n'ait été signifié à la partie concernée, soit enregistrée conformément à la requête couramment introduite (ledit avis de requête ayant été signifié dans ce but et



served, with retroactive effect to March 12, 1975 if such re-registration should be required together with many other requests for relief.

The relief sought in the notice of motion for registration of the order of the Board with retropective effect was inspired by the decision of Walsh J. in *Public Service Alliance of Canada, Local 660 v. Canadian Broadcasting Corporation* (supra).

Section 123 and section 159 of the *Canada Labour Code* are identical in language except for minor differences dictated by the necessity of the subject matters and the decision of Walsh J. is an equally authoritative interpretation of section 123 as it is of section 159.

The issue as to the validity of the filing and registration of the order of the Board was before me and on the basis of the decision of my brother Walsh I held the filing of the order and its subsequent registration to be a nullity.

I also refused to amend the order of the Board to fix a time for compliance, to direct the registration of the order pursuant to the request to do so because the order of the Board was conditional and not a final order, and because the order was so inexplicit in other respects that it could not be determined what was ordered to be done I denied an order for committal and leave to issue a writ of sequestration, but in addition to these reasons I refused the relief sought for the overriding reason that no order of the Board had been filed and registered as an order of this Court to enforce.

There are remarkable areas of similarity and dissimilarity in the purposes and language of sections 123 and 159 of the *Canada Labour Code* and section 223 of the *Income Tax Act*.

Under sections 123 and 159 of the *Canada Labour Code* the conditions precedent are a failure to comply with the order of the Board within fourteen days. When these conditions exist any person affected by the Board's order may file a copy in the Federal Court of Canada. Under sub-

pour d'autres fins) avec effet rétroactif au 12 mars 1975 si le nouvel enregistrement devait être requis en même temps que beaucoup d'autres demandes de redressement.

<sup>a</sup> Le redressement réclamé dans l'avis de requête pour que l'enregistrement de l'ordonnance du Conseil ait un effet rétroactif, s'inspirait de la décision du juge Walsh dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, Local 660 c. La Société Radio-Canada* (supra).

<sup>b</sup> Les articles 123 et 159 du *Code canadien du travail* sont identiques à l'exception de différences mineures dictées par les nécessités du sujet et la décision du juge Walsh est une interprétation qui a autant de valeur pour l'un que pour l'autre article.

<sup>c</sup> J'ai été appelé à statuer sur la validité du dépôt et de l'enregistrement de l'ordonnance du Conseil et, en me fondant sur la décision de mon collègue Walsh, j'ai annulé le dépôt de l'ordonnance ainsi que son enregistrement ultérieur.

<sup>d</sup> J'ai également refusé de modifier l'ordonnance du Conseil pour indiquer un délai d'exécution et pour ordonner l'enregistrement de l'ordonnance conformément à la requête parce que l'ordonnance du Conseil était conditionnelle et n'avait pas un caractère définitif et également parce que l'ordonnance était tellement inexplicite à d'autres égards qu'on ne pouvait pas déterminer la nature des actes à accomplir. J'ai refusé une ordonnance d'incarcération ainsi qu'une demande d'autorisation d'émettre un bref de séquestration, mais en plus de tous ces motifs j'ai refusé le redressement réclamé pour le motif principal qu'aucune ordonnance du Conseil n'avait été déposée et enregistrée en tant qu'ordonnance de la présente cour à exécuter.

<sup>e</sup> Il existe des ressemblances et des dissemblances frappantes du point de vue des buts recherchés ainsi que des termes utilisés dans les articles 123 et 159 du *Code canadien du travail* et dans l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

<sup>f</sup> La condition préalable à l'application des articles 123 et 159 du *Code canadien du travail* est l'omission de se conformer à une ordonnance du Conseil dans un délai de quatorze jours à partir de la date de l'ordonnance. Lorsque cette condition existe, une personne concernée par l'ordonnance

section (1) of section 223 of the *Income Tax Act* the Minister may certify that an amount payable under the Act has not been paid, when there has been a direction by the Minister under section 158(2) or otherwise upon the expiration of thirty days after the default.

Counsel for the applicant referred me to the decision of my brother Mahoney in *In re Anishenineo Piminagan Inc.* [1978] 1 F.C. 642, presumably as authority for the proposition that, by analogy, section 223 of the *Income Tax Act* provides a procedure for the registration of the Minister's certificate in the Federal Court.

If that was the purpose for the decision of Mahoney J. being cited, as I understood it to be, I do not agree that it is authority for the proposition for which it was cited.

Mr. Justice Mahoney had for consideration before him the rescission or stay of execution of an order made by the Canadian Transport Commission, a copy of which order had been entered of record in this Court pursuant to and with the effect prescribed by subsections (1), (2) and (3) of section 61 of the *National Transportation Act*.

Under section 61(1) any order made by the Commission may be made an order of the Federal Court of Canada or of any superior court of any province of Canada and shall be enforced in like manner as any order of the Court.

Subsection (2) of section 61 provides the procedure to make the order of the Commission an order of the Court and that procedure is twofold: (1) the usual practice and procedure of the Court in such matters may be followed, or (2) in lieu thereof a certified copy of the Commission's order may be made by the Secretary which copy shall have an endorsement thereon signed by the President with the seal of the Commission affixed moving to make the order of the Commission an order of the Federal Court.

du Conseil peut déposer à la Cour fédérale du Canada une copie de l'ordonnance. En vertu du paragraphe (1) de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* le Ministre peut certifier qu'un montant payable en vertu de la Loi n'a pas été payé, lorsque le Ministre a donné une directive en vertu de l'article 158(2) ou dans les autres cas, à l'expiration d'une période de trente jours après le manquement.

L'avocat du requérant m'a renvoyé à la décision de mon collègue Mahoney dans *In re Anishenineo Piminagan Inc.* [1978] 1 C.F. 642, probablement comme une décision faisant jurisprudence au sujet de l'allégation que, par analogie, l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit une procédure pour l'enregistrement du certificat du Ministre auprès de la Cour fédérale.

Si cela était le but de la décision précitée du juge Mahoney, si je l'ai bien comprise, je ne pense pas qu'elle fasse jurisprudence pour ladite allégation.

Le juge Mahoney avait à statuer sur l'annulation ou la suspension de l'exécution d'une ordonnance rendue par la Commission canadienne des transports. Une copie de l'ordonnance avait été enregistrée à la présente cour, en application des paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 61 de la *Loi nationale sur les transports*, avec tous les effets de droit qui s'ensuivent.

En vertu de l'article 61(1), une ordonnance rendue par la Commission peut être déclarée une ordonnance de la Cour fédérale du Canada ou de toute cour supérieure d'une province du Canada et être exécutée de la même manière qu'une ordonnance de la Cour.

Le paragraphe (2) de l'article 61 prévoit la procédure à suivre pour faire de l'ordonnance de la Commission, une ordonnance de la Cour et il existe deux procédures: (1) la pratique et la procédure coutumières de la Cour en ces matières peuvent être suivies, ou (2) pour y suppléer, le secrétaire peut faire une copie certifiée de l'ordonnance de la Commission, sur laquelle doit être inscrite, sous le seing du président et le sceau officiel de la Commission, une mention aux fins de faire de l'ordonnance de la Commission une ordonnance de la Cour fédérale.

Under subsection (3), in this latter event, the Secretary forwards such certified copy so endorsed to the proper officer of this Court and thereupon the Commission's order becomes an order of this Court.

It was the second of these two procedures that the Commission adopted and the persons responsible for so electing the second procedure available to the Commission were astute in doing so. First, because there is no rule in the *Federal Court Rules* which specifically deals with such matters and there may well be no "usual practice and procedure of the court" or if there is a usual practice and procedure it would be that concluded by Mr. Justice Walsh to be applicable to the filing and registration of an order of a Board under section 159 of the *Canada Labour Code*, that is by way of notice of motion under Rules 319 and 321.

Section 61 of the *National Transportation Act* differs dramatically from section 223 of the *Income Tax Act*. While Mahoney J. did not base his decision on this point, under section 61 the order of the Canadian Transport Commission becomes an order of this Court whereas an order filed and registered under sections 123 and 159 of the *Canada Labour Code* and a certificate under section 223 of the *Income Tax Act* do not.

This was made abundantly clear by Thurlow J. (as he then was) in *M.N.R. v. Bolduc* ([1961] Ex.C.R. 115) where he said, in effect, that a certificate is not a judgment nor does it become a judgment of the Court when registered but it remains merely a certificate, albeit one of a unique nature, upon which the proceedings authorized by the *Income Tax Act* may be taken.

Mr. Justice Mahoney said [at pages 648-649]:

Parliament's prescription for the making of an order of the CTC an order of this Court under section 61 of the *National Transportation Act* is quite different from its prescription for giving similar effect to orders under sections 123 and 159 of the *Canada Labour Code*. It is unnecessary here to consider the significance, if any, of the distinction that, by subsection 61(3), a CTC order, upon entry of record in the Court, "shall thereupon become and be" the order of the Court while under the particular provisions of the *Canada Labour Code*, an order,

Dans cette dernière éventualité, le secrétaire peut, en vertu du paragraphe (3), transmettre cette copie certifiée, portant la mention susdite, à l'officier compétent de la présente cour et l'ordonnance de la Commission devient dès lors une ordonnance de cette cour.

La Commission a décidé d'appliquer la deuxième procédure et les personnes qui ont pris cette décision, ont été sages de suivre cette voie. Aucune règle de la Cour ne traite spécifiquement de ces questions et peut-être bien qu'il n'existe pas de «pratique et . . . procédure coutumières» de la Cour ou, s'il en existe, ce serait celles qui, selon la conclusion du juge Walsh, s'appliquent au dépôt et à l'enregistrement d'une ordonnance d'un conseil en vertu de l'article 159 du *Code canadien du travail*, c'est-à-dire au moyen d'un avis de requête présenté en vertu des Règles 319 et 321.

L'article 61 de la *Loi nationale sur les transports* diffère considérablement de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Bien que le juge Mahoney n'ait pas fondé sa décision sur cet argument, l'ordonnance de la Commission canadienne des transports présentée en vertu de l'article 61 devient une ordonnance de cette cour tandis qu'une ordonnance déposée et enregistrée en vertu des articles 123 et 159 du *Code canadien du travail* ainsi qu'un certificat visé à l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne le deviennent pas.

Dans *M.R.N. c. Bolduc* ([1961] R.C.É. 115), le juge Thurlow (maintenant juge en chef adjoint) a bien clarifié cette question lorsqu'il a déclaré qu'en fait un certificat n'est pas un jugement de la Cour ni ne le devient à la suite de son enregistrement, mais il reste simplement un certificat, quoiqu'il soit d'une nature unique, en vertu duquel les procédures autorisées par la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent être prises.

Le juge Mahoney a déclaré [aux pages 648-649]:

L'ordonnance du Parlement déclarant une ordonnance de la CCT une ordonnance de la Cour, en application de l'article 61 de la *Loi nationale sur les transports*, est tout à fait différente de celle prescrivant de donner des effets semblables aux ordonnances rendues en application des articles 123 et 159 du *Code canadien du travail*. Il n'est pas nécessaire d'examiner ici l'importance de la distinction, le cas échéant, entre, d'une part, le paragraphe 61(3) de la *Loi nationale sur les transports*, d'après lequel une ordonnance rendue par la CCT, une fois

upon registration, "has the same force and effect . . . as if . . . [it] were a judgment obtained in the Court." The sections of the *Canada Labour Code* prescribe no procedure for effecting registration. In the absence of such prescription, the procedures of the Court govern with the result indicated in the decisions cited. Section 61 of the *National Transportation Act* does, however, prescribe procedure. The CTC has the choice of following the "usual practice and procedure" of the Court or it may follow the procedure it did in this instance. Where Parliament has given the CTC that clear option, it would be unreasonable to hold that if it chooses the second, it is bound by requirements that pertain only to the first.

Parliament has, in unambiguous terms, prescribed a procedure for the making of orders of the CTC orders of this Court which, unlike the Court's own procedures, excludes compliance with the principle *audi alteram partem*. That procedure has been scrupulously followed here and, accordingly, the order is no more subject to rescission than had it been registered after due compliance with the "usual practice and procedure" of the Court. The motion to rescind the order will be dismissed . . .

Having so disposed of the question as to the rescission of the order he then turned his attention to the alternative motion to stay the execution of the order and his reasoning in this respect has no application to the present motion.

Accordingly I revert to a consideration of the areas of similarity and dissimilarity between section 159 of the *Canada Labour Code* which was the subject of Mr. Justice Walsh's decision in *Public Service Alliance of Canada, Local 660 v. Canadian Broadcasting Corporation (supra)* and section 123 of the *Canada Labour Code* which was the subject of the decision in *International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 529 v. Central Broadcasting Company Ltd. (supra)* on the one hand and section 223 of the *Income Tax Act* on the other to ascertain if these decisions are applicable to the production and registration of a Minister's certificate under section 223 of the *Income Tax Act*.

All statutes are to be construed so as to give effect to the intention which is expressed by the words used in the statute. But that is not to be discovered by considering those words in the abstract but by inquiring what is the intention

déposée dans les archives de la Cour «devient dès lors et constitue» l'ordonnance de cette cour, et, d'autre part, les dispositions spéciales du *Code canadien du travail* d'après lequel l'enregistrement confère à l'ordonnance «la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de . . . [cette] Cour». Le *Code canadien du travail* ne prescrit aucune mesure spéciale pour la procédure de l'enregistrement. Dans ce cas, les procédures de la Cour doivent prévaloir, et les effets sont les mêmes que ceux indiqués dans les décisions citées en référence. L'article 61 de la *Loi nationale sur les transports* a, cependant, prescrit des règles de procédure. La CCT peut ou bien suivre «la pratique et la procédure coutumières» de la Cour, ou bien appliquer la procédure qu'elle a suivie dans l'espèce. Le Parlement a, en termes clairs, reconnu à la CCT un droit d'option et il ne serait pas raisonnable de soutenir qu'en choisissant la deuxième alternative, elle reste liée par les exigences de la première.

En des termes non équivoques, le Parlement a prescrit des procédures pour faire des ordonnances rendues par la CCT des ordonnances de la Cour, lesquelles procédures, à la différence de celles de la Cour, ne requièrent pas le respect du principe *audi alteram partem*. Ces procédures ont été rigoureusement appliquées en l'espèce et, en conséquence, l'ordonnance n'est pas plus passible d'annulation qu'elle l'aurait été si elle avait été enregistrée suivant «la pratique et la procédure coutumières» de la Cour. La requête aux fins d'annulation de l'ordonnance sera rejetée . . .

Ayant ainsi réglé le problème concernant l'annulation de l'ordonnance, il s'est alors occupé de la requête subsidiaire visant à faire suspendre l'exécution de l'ordonnance et son raisonnement à cet égard n'a point d'application dans la présente requête.

En conséquence, je reviens au problème des ressemblances et dissemblances entre l'article 159 du *Code canadien du travail* lequel a été l'objet de la décision du juge Walsh dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, Local 660 c. La Société Radio-Canada (supra)* et l'article 123 du *Code canadien du travail*, lequel a été l'objet de la décision *Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 529 c. Central Broadcasting Company Ltd. (supra)*, d'une part, et l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, d'autre part, pour déterminer si ces décisions peuvent s'appliquer à la production et à l'enregistrement d'un certificat du Ministre établi en vertu de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les lois doivent être interprétées de manière à réaliser l'intention énoncée par les mots utilisés dans la loi. Il ne faut pas considérer les mots du point de vue abstrait mais plutôt rechercher le but et l'objet de la loi pour découvrir l'intention du

expressed by those words used in a statute with reference to the subject matter and the object with which the statute was enacted.

Under subsections (2) of sections 123 and 159 of the *Canada Labour Code* it is provided that on the "filing" of a copy of an order of the Board under subsection (1) then the order of the Board shall be registered and upon registration the order of the Board has the same force and effect and all proceedings may be taken thereon as if the order were a judgment of the Court.

Under subsection (2) of section 223 of the *Income Tax Act* it is provided that "On production" to the Federal Court the Minister's certificate shall be registered and when registered it shall have the same force and effect, and all proceedings may be taken thereon, as if the certificate were a judgment obtained in the Court for a debt in the amount certified by the Minister plus interest as provided in the *Income Tax Act* until payment.

In the section of the *Canada Labour Code* the phrase used is "On filing" whereas in the section of the *Income Tax Act* the phrase is "On production". As I appreciate the meaning of "to file" it is to place a document in the Court records and "to produce" is to offer for inspection or consideration.

For practical purposes it would appear that the phrases "On filing" and "On production" basically and substantially have the same meaning with the exception that the phrase "On production" has the implication of inspection and if, on inspection, the certificate so produced, apart from the substance in the body thereof, patently displays inaccuracies such as that it is susceptible of being interpreted as a document issued by the Court when it is not and refers to a cause of action where none exists, it is then that such patent irregularities constitute justification for the rejection of a certificate in such form on production as I have concluded to be the case.

The object of the *Canada Labour Code* can be gleaned, in general terms, from the preamble which is support for freedom of association among

législateur.

<sup>a</sup> Les paragraphes (2) des articles 123 et 159 du *Code canadien du travail* prévoient qu'à la suite du «dépôt» d'une copie d'une ordonnance du Conseil en vertu du paragraphe (1), l'ordonnance du Conseil doit être enregistrée et à la suite de cet enregistrement cette ordonnance a la même force et le même effet, et toutes les procédures lui faisant suite peuvent être engagées comme s'il s'agissait d'un jugement émanant de la Cour.

<sup>b</sup> Le paragraphe (2) de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit que «Sur production» auprès de la Cour fédérale, le certificat du Ministre doit être enregistré et lorsqu'il est enregistré il doit avoir la même force et le même effet, et toutes les procédures peuvent être engagées à la faveur de ce certificat comme si le certificat était un jugement obtenu auprès de la Cour pour une dette au montant certifié par le Ministre, plus l'intérêt jusqu'à la date du paiement comme prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

<sup>c</sup> Dans l'article du *Code canadien du travail*, l'expression utilisée est «Dès son dépôt» tandis que dans l'article de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'expression est «Sur production». Suivant mon interprétation le terme «déposer» veut dire placer un document dans les registres de la Cour et le terme «produire» signifie présenter pour fins de vérification ou d'examen.

<sup>d</sup> A toutes fins pratiques, il semblerait que les expressions «Dès son dépôt» et «Sur production» ont essentiellement le même sens, sauf que l'expression «Sur production» implique une vérification et si, à la suite de sa vérification, le certificat ainsi produit, indépendamment de la teneur de son texte, révèle des inexactitudes manifestes, comme la possibilité d'être interprété comme un document émis par la Cour bien qu'il ne le soit pas et qu'il renvoie à une cause d'action inexistante, de telles inexactitudes constituent alors un motif pour le rejet d'un certificat produit de cette manière et j'ai conclu en ce sens.

<sup>e</sup> L'objet du *Code canadien du travail* peut être recueilli, en des termes généraux, du préambule qui reconnaît la liberté d'association pour les

employees on the one hand and employers on the other and the principle of free collective bargaining as the bases of effective industrial relations for good working conditions and sound labour-management relations.

The *Canada Labour Code*, being a code, then enacts specific provisions designed to accomplish that general objective as expressed in the preamble such as the determination of appropriate collective bargaining units, certification of bargaining units and the hearing and determination of complaints, disputes and allegations of unfair practices.

To do so provision is made for the establishment of a board for these purposes.

Every order of such a board is final, in the sense that it shall not be questioned or reviewed in any court except in accordance with section 28 of the *Federal Court Act*.

From the very nature of the powers, duties and functions of the board the orders and decisions given by it necessarily will direct compliance with a provision of the Code by a party.

Therefore it is almost invariably an order directing some person to do some specific act or refrain from doing some specific act. The order is positive in the sense that it directs some person to do something such as directing an employer to reinstate a discharged employee and the like.

In *International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 529 v. Central Broadcasting Company Ltd. (supra)* these considerations led me to say at pages 81-82:

The legislative intent is abundantly clear in subsection (2) of section 123. It is that when an order of the Board has been registered it shall have the same force and effect as if the order of the Board had been an order of this Court for purposes of enforcement and that all processes available for the enforcement of an order of this Court are equally available for the enforcement of an order of the Board when it has been registered as contemplated by the section.

Section 123 is ranged with section 122 under the heading "Review and Enforcement of Orders". In my view a heading such as this is not to be treated as if it were a marginal note or merely for the purpose of classifying the enactments. In my opinion it constitutes an important part of the statute itself and

employés ainsi que pour les employeurs et le principe de libres négociations collectives comme fondements de relations industrielles fructueuses permettant d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations du travail.

Le *Code canadien du travail*, étant un code, renferme ensuite des dispositions particulières en vue de réaliser l'objectif général exprimé dans le préambule, comme la détermination des unités habiles à négocier, l'accréditation des unités de négociation ainsi que l'audition et le règlement de plaintes, différends et allégations de pratiques déloyales.

Un conseil est créé par la Loi pour réaliser ces buts.

Toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être mise en question devant un tribunal ni révisé par un tribunal, si ce n'est conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

De la nature même de ses pouvoirs et fonctions, les ordonnances et les décisions du Conseil seront données pour faire exécuter des dispositions du Code par une partie.

En conséquence, l'ordonnance enjoindra presque toujours à une personne d'accomplir un acte déterminé ou de s'en abstenir. L'ordonnance a un caractère positif en ce sens qu'elle enjoint à une personne de faire quelque chose, comme ordonner à un employeur de réintégrer un employé congédié et autre chose du même genre.

Dans *Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 529 c. Central Broadcasting Company Ltd. (supra)* ces considérations m'ont conduit à déclarer ce qui suit aux pages 81-82:

L'intention exprimée par le législateur dans le paragraphe (2) de l'article 123 est fort claire: lorsqu'une ordonnance du Conseil a été enregistrée, elle a, aux fins d'exécution, la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de ce Conseil, car tous les brefs qui peuvent servir à l'exécution d'une ordonnance de cette Cour s'appliquent également à celle d'une ordonnance du Conseil, lorsque celle-ci a été enregistrée conformément aux dispositions de l'article.

L'article 123 figure, ainsi que l'article 122, dans la rubrique «Revision et mise à exécution des ordonnances». A mon avis, il ne convient pas de traiter ladite rubrique comme une note marginale ou simplement comme une classification de textes législatifs. A mon avis, elle constitue une partie importante de

may be read, not only as explaining the sections which follow, as a preamble may be read, but as a better key to the construction of the sections which follow than might be afforded by a mere preamble.

It is for this reason added to the language of the section that I conclude that section 123(2) was inserted in the statute for the purpose of providing for the enforcing of orders of the Board by the processes of this Court, no similar means being provided in the *Canada Labour Code* for the Board to enforce its orders. That is the obligation thrust upon this Court by section 123(2). That being so, the orders of the Board must be cast in the precise language as are orders of the judges of this Court and must be so framed as to be capable of enforcement by the normal processes of this Court.

The normal processes of this Court usually sought to enforce an order or decision of the Court are orders of committal for contempt of the Court's order and sequestration of property.

However before the Board makes its finding and consequent order or decision there has been a hearing before that tribunal. There has been a quasi-lis between quasi-parties and the principles of natural justice will have been complied with, and if not resort may be had to section 28 of the *Federal Court Act*, particularly notice and the opportunity to be heard.

Because there is no provision in the Code for the Board to enforce its orders sections 123 and 159 make provision for the registration of the order of the Board in this Court whereupon that order becomes enforceable as an order of this Court.

The condition for doing so under sections 123 and 159 are, as stated before, that the order or decision of the Board has not been complied with by the party ordered to do some act within a period of fourteen days from which the order of the Board was made or a date provided therein for compliance. These conditions prevailing, then the other party may file a copy of the order or decision of the Board and upon registration the consequences provided for in subsection (2) follow.

The gist of the decision of Walsh J. in *Public Service Alliance of Canada, Local 660 v. Canadian Broadcasting Corporation (supra)*, as I appreciate it, is that whether there has been failure to comply with the Board's order within the pre-

la loi elle-même, et elle peut être considérée non seulement comme expliquant les articles suivants, comme un préambule, mais comme offrant pour leur interprétation une bien meilleure clef que ne le serait un simple préambule.

<sup>a</sup> C'est cette raison, ajoutée aux termes employés dans l'article, qui m'amène à conclure que l'article 123(2) a été inséré dans la loi aux fins de prévoir l'exécution des ordonnances du Conseil par les brefs de la Cour, le *Code canadien du travail* ne fournissant au Conseil aucun moyen analogue pour faire exécuter ses ordonnances. Telle est l'obligation que l'article 123(2) impose à cette Cour. Cela étant, les ordonnances du Conseil doivent être rédigées en des termes aussi précis que celles rendues par les juges de cette Cour et aussi être conçues de manière à pouvoir être exécutées par les procédés normaux de cette Cour.

<sup>b</sup> Pour l'exécution de ces ordonnances ou décisions, les brefs habituellement utilisés par la présente cour sont l'ordonnance d'incarcération en cas d'inexécution et le bref de séquestration visant des biens.

<sup>c</sup> Avant toute ordonnance ou décision du Conseil, il y a audition devant ce tribunal. Les principes de justice naturelle, particulièrement la notification des parties ainsi que la possibilité d'être entendu devront être suivis au cours de cette quasi-action entre des quasi-parties, sinon on pourra avoir recours à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

<sup>d</sup> Du fait qu'il n'existe pas de dispositions dans le Code pour l'exécution des ordonnances du Conseil, les articles 123 et 159 prévoient l'enregistrement de l'ordonnance auprès de la présente cour, après quoi l'ordonnance peut être exécutée de la même façon qu'une ordonnance de la présente cour.

<sup>e</sup> En vertu desdits articles 123 et 159, la condition préalable à cet enregistrement est l'inobservation de l'ordonnance ou de la décision par la partie qui est tenue d'agir dans un délai de quatorze jours à partir de la date de l'ordonnance du Conseil ou de la date d'exécution qui y est fixée. Si cette condition se réalise, l'autre partie peut déposer une copie de l'ordonnance ou de la décision du Conseil et, à la suite de l'enregistrement, les conséquences prévues au paragraphe (2) de ces articles prennent effet.

<sup>f</sup> Le point principal de la décision du juge Walsh dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, Local 660 c. La Société Radio-Canada (supra)*, de la façon dont je l'analyse, est que la question de savoir s'il y a eu inobservation d'une

scribed time is a justiciable issue. That being so the principles of natural justice apply, particularly the requirement of notice and the opportunity to be heard.

The only procedure available to so ensure under the *Federal Court Rules*, and which would be the "usual practice and procedure of the court", would be by way of notice of motion under Rule 321 and Rule 319. That this was the proper procedure to be followed was held by Walsh J. and failure to follow that procedure vitiated the registration of the order.

In *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 529 v. Central Broadcasting Company Ltd.* (*supra*) at pages 89-90, I adopted and applied the decision of my brother Walsh by saying:

I think I am bound to approach this matter in the same way as the similar problem was approached by Mr. Justice Walsh until such time, if any, as a different course is indicated by a higher court. When I say bound, I do not mean that I am bound by any strict rule of *stare decisis* but by my own view as to the desirability of having this Court follow a consistent course as far as possible. That being so, the original filing and registration of the Board's order in the Registry of this Court on March 12, 1975, was a nullity.

In addition to the reasons outlined by my brother Walsh I added further comment at page 99:

The decision of Mr. Justice Walsh in *Public Service Alliance of Canada v. Canadian Broadcasting Corporation* (*supra*) makes eminent common sense. If this Court is to enforce an order of the Canada Labour Relations Board as its own order then the Court must have control over the order of the Board which is to be filed and consequently registered. That control is present in a limited extent in subsection (1) of section 123 of the *Canada Labour Code* which provides that failure to comply with an order of the Board must be established before the order is filed. If the Board's order is imprecise, as this order is, then it is impossible to establish non-compliance therewith and the order must be rejected for filing.

Upon examination of the Board's order, which examination would have been denied me if registration followed *ex debito justitiae* on filing, it was evident that the Board's order was not intended to be final in that the Board reserved unto itself the right to fix the "quantum" of salaries to discharged employees failing agreement between the

ordonnance du Conseil dans le délai fixé, est une question susceptible d'être réglée par les voies de justice. Ceci étant, les principes de justice naturelle s'appliquent, particulièrement l'obligation de donner avis et la possibilité d'être entendu.

La seule procédure possible pour l'obtenir en vertu des *Règles de la Cour fédérale*, laquelle serait «la pratique et la procédure coutumières de [la Cour]», se ferait au moyen d'un avis de requête présenté en vertu de la Règle 321 et de la Règle 319. Le juge Walsh a conclu que c'était la procédure appropriée à suivre et le défaut de suivre cette procédure entraînait l'annulation de l'enregistrement de l'ordonnance.

Dans *Fraternité internationale des ouvriers en électricité c. Central Broadcasting Company Ltd.* (*supra*) aux pages 89-90, j'ai suivi la décision de mon collègue Walsh en déclarant:

Le problème en l'espèce étant analogue à celui réglé par le juge Walsh, je pense que je suis obligé de l'aborder de la même façon et ce, jusqu'à ce qu'une cour supérieure indique une ligne de conduite différente, si cela se produit un jour. Quand je dis «obligé», je n'entends pas me prétendre lié par une règle stricte de *stare decisis*, mais il me paraît souhaitable que cette Cour, dans la mesure du possible, suive une ligne de conduite uniforme. Cela étant, le dépôt et l'enregistrement de l'ordonnance du Conseil au greffe de cette Cour, effectués le 12 mars 1975, sont nuls.

En plus des motifs soulignés par mon collègue Walsh j'ai ajouté le commentaire suivant à la page 99:

La décision du juge Walsh dans l'affaire *Le Syndicat canadien de la Fonction publique c. La Société Radio-Canada* (*supra*) est d'une remarque logique. Si cette Cour doit faire exécuter une ordonnance du Conseil canadien des relations du travail, comme s'il s'agissait d'une de ses ordonnances, elle doit exercer un certain contrôle sur cette ordonnance, qui doit être déposée et enregistrée en conséquence. L'article 123 du *Code canadien du travail* prévoit ce contrôle dans une certaine mesure lorsqu'il déclare que le défaut de se conformer à une ordonnance du Conseil, doit être établi avant de la déposer. Lorsque l'ordonnance du Conseil est imprécise, comme dans le cas qui nous occupe, alors il est impossible d'établir qu'il y a eu désobéissance et le dépôt de l'ordonnance doit être rejeté.

A la suite de l'examen de l'ordonnance du Conseil, lequel examen m'aurait été refusé si l'enregistrement suivait *ex debito justitiae* le dépôt, il était évident que l'ordonnance du Conseil n'était pas définitive puisqu'il se réservait le droit de fixer le «quantum» des salaires des employés congédiés si les parties ne parvenaient pas à s'entendre. (Aucun



parties (there was no agreement between the parties and no reference made to the Board to fix the quantum) and even if the Board's order was final, in the sense that it was to be enforced by the processes of this Court, the order was so vague, imprecise, ambiguous and inexplicit as not to be capable of enforcement.

Furthermore I was not satisfied on the evidence before me that the order of the Board had not been complied with and I declined the request that I should amend the Board's order to fix a time for compliance with its order first because this was not an appeal proper from the Board's order so that I might give the order the Board ought to have given and secondly because the Board's order remains what it always has been and that is the order of the Board even though enforceable as an order of this Court and the only proper authority to amend that order, if it can be amended, is the Board. This was the reason for which the request to amend a certificate made by the Minister under section 223 of the *Income Tax Act* was refused in the *Star Treck* matter.

I turn now to a consideration of section 223 of the *Income Tax Act* in the light of the legislative intent of the *Income Tax Act* with respect thereto.

It is axiomatic that there is no equity in a taxing statute and the *Income Tax Act* is no exception to that axiom. On the contrary the Act is stacked against the taxpayer and in favour of the tax collector designed, no doubt, as a matter of public policy to strengthen the hand of the tax collector and to ensure that the taxpayer and his assets fall within the net cast by the collector even though the taxpayer may contest his liability to tax. Under section 158(1) of the Act the taxpayer shall, within 30 days from the mailing of the notice of assessment (not from the date of the receipt of the notice, there having been instances where the entire 30 days from mailing the notice was consumed in delivery) the taxpayer shall pay the tax assessed whether or not an objection to or appeal from the assessment is outstanding.

Clearly from section 158 the tax assessed is payable 30 days from the mailing of the notice of

accord n'a été conclu entre les parties et aucun renvoi n'a été fait au Conseil pour faire fixer le quantum) et, même si l'ordonnance du Conseil était définitive, dans le sens qu'elle pouvait être exécutée au moyen de brefs de la présente cour, la teneur de l'ordonnance était si vague, imprécise et ambiguë que l'ordonnance ne pouvait pas être exécutée.

En outre, la preuve présentée ne m'avait pas convaincu de l'inobservation de l'ordonnance du Conseil et j'ai refusé la requête voulant que je modifie l'ordonnance pour fixer un délai d'exécution d'abord parce qu'il ne s'agissait pas d'un appel proprement dit de l'ordonnance du Conseil, ce qui m'aurait permis de rendre l'ordonnance que le Conseil aurait dû rendre, et ensuite parce que l'ordonnance du Conseil reste ce qu'elle a toujours été, c'est-à-dire une ordonnance du Conseil bien qu'elle soit exécutable comme une ordonnance de la présente cour, et le seul tribunal compétent pour la modifier, si elle peut être modifiée, c'est le Conseil. Cela était le motif pour lequel la requête visant à modifier un certificat établi par le Ministre en vertu de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été refusé dans *Star Treck*.

Passons maintenant à l'examen de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour essayer d'y découvrir l'intention du législateur.

Il est évident qu'il n'existe point d'équité dans les lois fiscales et la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne fait pas exception à cette vérité évidente. Au contraire, la Loi presse le contribuable et favorise le percepteur des impôts, en vue de favoriser, sans doute dans l'intérêt public, la main du percepteur d'impôt et de s'assurer que le contribuable et son actif tombent dans le filet jeté par le percepteur, même si le contribuable peut contester son assujettissement à l'impôt. En vertu de l'article 158(1) de la Loi, le contribuable doit, dans les trente jours qui suivent la date de l'expédition par la poste de l'avis de cotisation (non de la date de réception de l'avis, il y a des cas où l'intégralité des trente jours qui suivent la date de l'expédition par la poste ont été nécessaires pour la livraison) le contribuable doit payer la cotisation d'impôt même s'il a fait appel ou opposition.

Il ne fait aucun doute d'après l'article 158 que la cotisation doit être payée dans les trente jours qui

assessment even if it is subsequently established that the taxpayer is not liable therefor and if the Minister so orders under section 158(2) the tax may become payable forthwith upon assessment.

If the taxpayer does not pay the assessed tax on the date fixed for payment he is assessed for interest at a rate of 6% on the amount unpaid so long as it remains unpaid, either in whole or in part. However, if there has been an overpayment of tax or if it has been found by a court of competent jurisdiction that no tax is payable as assessed, a refund shall be made to the taxpayer with interest from the day the overpayment arose but with interest at a prescribed rate of 3% and the interest so paid is assessed as income to the taxpayer in the year in which the payment was made.

Of course there is no equity in the *Income Tax Act* but the cold fact remains that tax is payable upon assessment as indicated above.

Therefore, under section 223(1) the amount payable under the Act is all taxes assessed, interest accumulated thereon, penalties imposed and the like which have not been paid. That is the amount to be certified by the Minister. The conditions to that certification are either one of those recited in paragraph (a) or (b) of section 223(1).

After careful reflection I have reached the conclusion that the requirements of section 223(1) that an amount has been assessed and remains unpaid and that thirty days have elapsed from the mailing of the notice of assessment or a direction has been made by the Minister under section 158(2) waiving the thirty-day period, are conditions precedent to the making of the certificate by the Minister as opposed to conditions precedent to the registration of the certificate under section 223(2) on production.

In the *Star Trek* matter I pointed out that a person affected by such a certificate can impugn the making thereof and its registration in an original proceeding in this Court but I made the tentative suggestion by way of *obiter* that for the Minis-

suivent la date d'expédition par la poste de l'avis de cotisation, même si par la suite il est établi que le contribuable n'y est pas assujéti et, si le Ministre l'ordonne en vertu de l'article 158(2), l'impôt peut devenir payable immédiatement après la cotisation.

Si le contribuable ne paie pas la cotisation à la date fixée pour le paiement, il est fixé un intérêt au taux de 6% sur le montant non payé, en totalité ou en partie, et aussi longtemps qu'il reste impayé. Cependant, dans le cas d'un paiement en trop de l'impôt ou si un tribunal ayant compétence en la matière a déclaré qu'aucun impôt n'est payable en vertu de la cotisation, le contribuable a droit à un remboursement avec intérêt à compter du jour où le paiement en trop a été fait, mais à un taux fixé à 3%, et l'intérêt ainsi versé est imposable pour l'année dans laquelle le paiement a été effectué.

Naturellement, aucune considération d'équité n'existe dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et le fait brutal reste que l'impôt doit être payé dès qu'il a été déterminé, comme il a été mentionné précédemment.

En conséquence, en vertu de l'article 223(1), le montant payable en vertu de la Loi comprend les cotisations d'impôt, l'intérêt accumulé, les pénalités infligées et autres montants qui n'ont pas été payés. Ce montant doit être certifié par le Ministre. La certification dépend de la réalisation de l'une des conditions prévues aux alinéas a) ou b) de l'article 223(1).

Après mûre réflexion, je suis arrivé à la conclusion que les conditions prévues à l'article 223(1), c'est-à-dire que le montant a été déterminé et reste non payé et que trente jours se sont écoulés depuis l'expédition par la poste de l'avis de cotisation ou bien qu'un ordre a été donné par le Ministre en vertu de l'article 158(2) dérogeant à la période de trente jours, sont des conditions préalables à l'établissement du certificat par le Ministre, par opposition aux conditions préalables à l'enregistrement du certificat sur production en vertu de l'article 223(2).

Dans *Star Trek* j'ai fait remarquer qu'une personne touchée par le certificat peut contester son émission et son enregistrement au moyen d'une procédure indépendante auprès de la présente cour, mais j'ai laissé entendre provisoirement au

ter not to establish the conditions precedent to his making the certificate was an open invitation to attack its validity. To do so is still open to the person adversely affected by the certificate but in view of the conclusion I have reached that the conditions in section 223(1) are prerequisites to the Minister making the certificate as opposed to registration itself that gratuitous suggestion was not well-founded. On the other hand, since I have concluded that the material content of the certificate dictated by section 223(1) is the amount payable that has not been paid, then other recitals are surplus and it may well be advantageous to state by recital or otherwise that the conditions precedent to the making of the certificate exist, *ex abundanti cautela*.

As a result of the foregoing conclusion it follows that on production under section 223(2) of a certificate in proper form registration thereof is mandatory particularly from the use of the word "shall".

By virtue of section 244(13) of the *Income Tax Act* every document purporting to be a certificate, amongst other specified instruments, over the name of the Minister, the Deputy Minister or officer authorized by regulation, shall be deemed to be a document signed, made and issued by the Minister, his deputy or authorized official and can be called into question only by the Minister or some person acting for him or Her Majesty. That means that the document must be accepted by other persons for what it purports to be and the authority of the signatory cannot be questioned. That does not mean that the conditions precedent to making the certificate and the accuracy of the content of the certificate cannot be attacked by the person adversely affected by it.

The maxim *omnia praesumuntur rite et solemniter esse acta donec probetur in contrarium* would be applicable, which is simply that everything is presumed to be rightly done and duly performed until the contrary is shown, that is until the contrary is shown by the person attacking the registration. Therefore it is to be presumed that the prerequisites to the making of the certificate by the Minister have been complied with and on its

moyen d'un *obiter* que le fait que le Ministre n'établit pas les conditions préalables à l'établissement du certificat ouvrait la porte à la contestation de sa validité. La personne touchée par le certificat d'une façon défavorable peut toujours le faire, mais compte tenu de la conclusion à laquelle je suis arrivé, c'est-à-dire que les conditions puisées à l'article 223(1) sont préalables à l'établissement du certificat par le Ministre, par opposition à l'enregistrement lui-même, cette suggestion gratuite était mal fondée. D'autre part, puisque j'ai conclu que l'élément essentiel en vertu de l'article 223(1) est le montant payable qui est impayé, alors les autres conditions viennent en plus et il peut être avantageux de les indiquer d'une manière quelconque pour s'assurer doublement que les conditions préalables à l'établissement du certificat existent.

Il résulte de cette conclusion qu'un certificat produit dans la forme appropriée en vertu de l'article 223(2) doit être obligatoirement enregistré, à cause surtout de l'emploi du mot «doit».

En vertu de l'article 244(13) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, tout document donné comme constituant un certificat, parmi d'autres instruments mentionnés, au-dessus du nom du Ministre, du sous-ministre ou d'un fonctionnaire autorisé par règlement, est réputé être un document signé, fait et émis par le Ministre, le sous-ministre ou le fonctionnaire autorisé et ne peut être mis en doute que par le Ministre ou par quelque personne agissant pour lui ou pour Sa Majesté. Le document doit donc être reconnu par les autres personnes comme étant ce qu'il est censé représenter et la qualité du signataire ne peut être mise en doute. Cependant les conditions préalables à l'établissement du certificat ainsi que l'exactitude de la teneur du certificat peuvent être contestées par la personne touchée par le certificat d'une façon défavorable.

La maxime latine *omnia praesumuntur rite et solemniter esse acta donec probetur in contrarium* pourrait s'appliquer, ce qui veut simplement dire que toute chose est présumée être faite correctement et exécutée en bonne et due forme sauf preuve du contraire, c'est-à-dire jusqu'à ce que le contraire soit prouvé par la personne contestant l'enregistrement. Par conséquent il est présumé que les conditions préalables à l'établissement du

face such certificate is to be taken as rightly made and accordingly shall be accepted for registration on production under section 223(2) subject always to that presumption being rebutted by the person adversely affected in a subsequent proceeding.

I am confirmed in this conclusion by the comments made by my brother Addy in *Lambert v. The Queen* ([1975] F.C. 548) in which the plaintiff sought a declaration that section 223 of the *Income Tax Act* is unconstitutional and *ultra vires* of the Parliament of Canada as being contrary to the principles of natural justice and the *Canadian Bill of Rights*.

Mr. Justice Addy dismissed the action. He pointed out that under the *Income Tax Act* procedure is provided for a taxpayer to contest an assessment against him, that the obligation of a taxpayer to pay the tax assessed, pending final determination of the liability, is not a final determination of the taxpayer's liability, since it is still open to him to contest the assessment and if successful to claim a refund for any overpayment. He also stated that the powers given the Minister by section 223 to ensure speedy and effective tax collection do not infringe the principle of *audi alteram partem* and section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

On appeal to the Appeal Division of the Federal Court the appeal from the decision of Addy J. was dismissed (*Lambert v. The Queen* [1977] 1 F.C. 199) but the issue on appeal was decided on the question whether a subsequent assessment to the assessment on which the Minister's certificate under section 223(1) was based nullified the liability to pay tax under the prior assessment. The Court of Appeal held that this did not render the Minister's certificate void so that in all other respects the decision of Addy J. stands inviolate.

Accordingly many of Mr. Justice Addy's comments warrant repetition in the context of the present motion. He said at page 551:

certificat par le Ministre ont été remplies et à première vue ce certificat doit être pris comme s'il avait été établi correctement et en conséquence doit être accepté pour être enregistré sur production en vertu de l'article 223(2), mais la personne touchée d'une façon défavorable peut toujours réfuter cette présomption au cours d'une procédure ultérieure.

Cette conclusion est appuyée par les commentaires qui ont été faits par mon collègue Addy dans *Lambert c. La Reine* ([1975] C.F. 548) où le demandeur cherchait à obtenir un jugement déclaratoire portant que l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est inconstitutionnel et *ultra vires* du Parlement du Canada, parce que contraire aux principes de justice naturelle et à la *Déclaration canadienne des droits*.

Le juge Addy a rejeté l'action. Il a fait remarquer qu'en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il est prévu une procédure pour permettre au contribuable de faire opposition à la cotisation et que l'obligation de payer l'impôt, en attendant la décision définitive sur l'assujettissement, ne signifie pas que la question de l'imposition du contribuable est définitivement tranchée puisqu'il peut toujours faire opposition à la cotisation et, s'il obtient gain de cause, réclamer le remboursement de tout paiement en trop. Il a également mentionné que les pouvoirs conférés au Ministre par l'article 223 afin d'assurer une perception efficace et rapide des impôts ne constitue pas une violation de la règle *audi alteram partem* et de l'article 2(e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Devant la Division d'appel de la Cour fédérale, l'appel interjeté contre la décision du juge Addy a été rejeté (*Lambert c. La Reine* [1977] 1 C.F. 199), mais le point en litige faisant l'objet de l'appel a été décidé sur la question de savoir si une cotisation ultérieure à la cotisation sur laquelle le certificat du Ministre en vertu de l'article 223(1) était fondé, annulait l'obligation de payer l'impôt en vertu de la cotisation antérieure. La Cour d'appel a jugé que cela ne rendait pas le certificat du Ministre nul et à tous les autres égards la décision du juge Addy reste valable.

En conséquence, une grande partie des commentaires du juge Addy vaut la peine d'être citée dans le contexte de la présente requête. Il a déclaré à la page 551:

Generally speaking, even an administrative act or procedure, where it involves a decision, which results in a final determination of rights, is subject to the common law rule as to the right to be heard and also to the provisions of section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* as aforesaid, while one that does not result in a final determination of rights is not subject to either. Cartwright J. (as he then was), in delivering reasons on behalf of the Supreme Court of Canada in its unanimous decision in the case of *The Queen v. Randolph* ([1966] S.C.R. 260) stated at page 266:

Generally speaking the maxim *audi alteram partem* has reference to the making of decisions affecting the rights of parties which are final in their nature, and this is true also of s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* upon which the respondents relied.

The following passage in Broom's *Legal Maxims*, 10th ed., at p. 117 is in point:

Although cases may be found in the books of decisions under particular statutes which at first might seem to conflict with the maxim, it will be found on consideration that they are not inconsistent with it, for the rule, which is one of elementary justice, only requires that a man shall not be subject to final judgment or to punishment without an opportunity of being heard.

He then defined the legal issue before him as follows [at page 552]:

The legal issue turns on whether the issuing of the certificate and the registering thereof in the Federal Court of Canada constitute in effect a final determination of any fundamental rights of the plaintiff.

Having so defined the issue he continued to say [at page 552]:

It is clear that where a judgment fixes the liability for taxes and the amount thereof, there will be no further right to be heard on the merits of the case unless some error had occurred on the conduct of the trial or in the making of the decision which flows at law from the evidence adduced at the trial or from the facts alleged in the pleadings in the case of a judgment in default of either appearance or pleading.

At this point it is significant to repeat that the certificate of the Minister when registered does not become a judgment but is enforceable as such by the processes of the Court for which reason the certificate should not recite a style of cause where no cause exists.

Addy J. then continues to outline the right of a taxpayer to be heard on the merits of the assessment in these words [at pages 552-553]:

In the case of a certificate issued under section 223, however, there is a full right to be heard on the merits if an objection to the assessment is made within the time limited for making such

En règle générale, les procédures ou actes administratifs, impliquant une décision déterminant définitivement des droits, sont eux-mêmes sujets aux règles de *common law* relatives au droit de se faire entendre ainsi qu'aux dispositions de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, alors que des procédures ou actes administratifs ne menant pas une détermination finale des droits n'y sont pas assujettis. Le juge Cartwright (tel était alors son titre) en prononçant les motifs du jugement au nom de la Cour suprême du Canada, dans la décision unanime sur l'affaire *La Reine c. Randolph* ([1966] R.C.S. 260), déclarait à la page 266:

[TRADUCTION] Généralement parlant, la maxime *audi alteram partem* a trait aux décisions de nature définitive affectant les droits des parties, et il en est de même de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, invoquée par les intimés.

L'extrait suivant de Broom's *Legal Maxims*, 10<sup>e</sup> édition, page 117 est pertinent:

Bien qu'on puisse trouver dans les recueils de jurisprudence des décisions rendues en vertu des lois particulières, qui, à première vue, semblent en conflit avec la maxime, on trouvera, en les examinant de plus près, qu'elles n'y sont pas incompatibles, car cette règle de justice élémentaire exige uniquement qu'une personne ne soit pas assujettie à un jugement définitif ou une condamnation sans avoir eu l'occasion de se faire entendre.

Ensuite il a défini le point de droit qui lui était présenté comme suit [à la page 552]:

Il s'agit donc de déterminer en droit si l'émission du certificat et son enregistrement à la Cour fédérale du Canada constituent en fait une décision définitive sur des droits fondamentaux du demandeur.

Ayant ainsi défini la question de droit, il a continué comme suit [à la page 552]:

Il est évident que si un jugement tranche la question de l'assujettissement à l'impôt et de son montant, il ne sera plus possible d'être entendu sur le fond de l'affaire, à moins d'une erreur dans la conduite du procès ou dans la décision elle-même, qui découle en droit de la preuve soumise au procès ou, dans le cas d'un jugement rendu sur défaut de comparaître ou de plaider, des faits allégués dans les plaidoiries.

A ce stade, il est important de répéter que le certificat du Ministre, lorsqu'il est enregistré, ne devient pas un jugement mais il peut être exécuté comme certificat au moyen des brefs de la Cour, c'est pour cette raison que ledit certificat ne devrait pas utiliser un intitulé faisant croire à l'existence d'une cause.

Le juge Addy précise alors en ces termes le droit du contribuable à être entendu sur le fond concernant la cotisation [aux pages 552-553]:

Dans le cas d'un certificat émis en vertu de l'article 223, il existe cependant un droit absolu d'être entendu sur le fond s'il est fait opposition à la cotisation dans le délai prévu à cet

an objection, and section 165 provides for the method of objecting, imposes an obligation on the Minister to reconsider the assessment and also confers the right on a taxpayer to appeal directly to the Tax Review Board or to the Federal Court.

While the right of the taxpayer to contest an assessment is preserved, Addy J. points out the unique effect of the registration of a Minister's certificate in these words [at page 553]:

The procedure laid down in the Act gives full right to the taxpayer to contest the assessment either before or after the certificate is registered depending on when the Minister has issued and registered the certificate. It is clear that the issuing of the certificate does not put an end to the normal right of the taxpayer to contest any assessment. It does, however, permit execution against the assets of the taxpayer to take effect even before the case as to liability has been finally heard, in the event of the taxpayer failing to pay the tax in the meantime. The obligation to pay the tax, pending final determination of the liability to do so, is not a final determination of the taxpayer's liability for the tax, since, notwithstanding any such payment, it is still open to him to contest the assessment and, if successful, to claim the return of any overpayment after final determination. These are obviously two different matters. Although it might be argued that the right to register a certificate, before the liability to pay the taxes has been finally determined, is an extraordinary one, and although that right carries with it a right to a writ of execution which in turn carries with it the right to have the assets seized and subsequently disposed of by sale or otherwise, the execution aspect is merely a means of guaranteeing or of assuring the payment of the tax by the taxpayer either before or after the liability for same has been finally established.

In *Morch v. M.N.R.* ([1949] Ex.C.R. 327) it has been held that there is nothing unreasonable or unduly oppressive in the summary procedure provided by Parliament for the registration of a Minister's certificate and the effects which flow therefrom where execution has been issued on the certificate, notwithstanding an objection to or appeal against the assessment.

As I have mentioned above and as Mr. Justice Addy also states, the obligation of a taxpayer to pay the tax assessed against him arises upon the assessment, subject to the right of contesting the ultimate liability therefor.

Addy J. expressed the policy of the *Income Tax Act* in these words [at page 555]:

The public policy behind the power in many taxing statutes to declare an amount payable before final liability for the

égard; l'article 165 décrit la procédure d'opposition, impose au Ministre l'obligation d'examiner de nouveau la cotisation et confère aussi au contribuable le droit d'interjeter appel directement à la Commission de révision de l'impôt ou à la Cour fédérale.

Bien que le contribuable peut toujours faire opposition à la cotisation, le juge Addy décrit en ces termes l'unique effet de l'enregistrement d'un certificat du Ministre [à la page 553]:

La procédure décrite dans la Loi donne au contribuable le droit absolu de faire opposition à la cotisation soit avant soit après l'enregistrement du certificat, selon la date à laquelle le Ministre a émis et enregistré ledit certificat. Il est évident que l'émission du certificat ne met pas fin au droit du contribuable de faire opposition à la cotisation. Il permet cependant de mettre en œuvre des procédures d'exécution à l'encontre des biens du contribuable avant même l'audition définitive de la question de l'assujettissement, au cas où, dans l'intervalle, le contribuable ne paie pas l'impôt. L'obligation de payer l'impôt en attendant la décision définitive sur l'assujettissement, ne signifie pas que la question de l'imposition du contribuable est définitivement tranchée puisqu'en dépit de ce paiement, il peut toujours faire opposition à la cotisation et, s'il obtient gain de cause, réclamer le remboursement de tout paiement en trop, après ladite décision définitive. Il s'agit évidemment de deux questions différentes. Bien que le droit d'enregistrer un certificat, avant que la question de l'assujettissement à l'impôt ait été tranchée définitivement, puisse être considéré comme un droit extraordinaire et bien qu'il entraîne le droit de prendre des mesures exécutoires qui à son tour implique le droit de saisir des biens puis de les aliéner par vente ou autrement, cet aspect exécutoire est simplement un moyen de garantir ou d'assurer le paiement de l'impôt par le contribuable, avant ou après que la question de son assujettissement ait été définitivement tranchée.

Dans *Morch c. M.R.N.* ([1949] R.C.É. 327) il a été décidé que ni la procédure sommaire instituée par le Parlement à la suite de l'adoption de dispositions permettant l'enregistrement d'un certificat ni les effets en découlant, après la mise en œuvre des mesures exécutoires, nonobstant un appel ou une opposition à l'encontre de la cotisation, n'avait un caractère oppressif ou déraisonnable.

Comme je l'ai mentionné plus haut et comme le juge Addy l'a également déclaré, l'obligation d'un contribuable de payer l'impôt qu'on lui réclame naît au moment où la cotisation a été établie, sous réserve du droit de contester l'assujettissement final à cet impôt.

Le juge Addy a décrit la politique de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en ces termes [à la page 555]:

L'intérêt public sous-jacent aux diverses législations fiscales, conférant le pouvoir de déclarer qu'une somme est exigible

amount has been determined and to take effective steps of securing such payment by means of seizure of assets and of sale of same if necessary, is of course founded on the principle that the tax collector must be furnished some means of preventing tax avoidance by dissipation of assets or by the taxpayer removing them from the jurisdiction. Where the fundamental right of the taxpayer to have his liability for taxes ultimately determined on the merits is preserved, such as in the *Income Tax Act*, the powers given the Minister of National Revenue by section 223 to ensure speedy and effective tax collection do not infringe the principle of *audi alteram partem* or the *Canadian Bill of Rights*.

As has been held by my brother Thurlow in *M.N.R. v. Bolduc (supra)* the right of the taxpayer to contest the facts upon which the authority of the Minister to make and register a certificate under section 223 are based, remains available to the taxpayer.

In effect the result is that while the right of a taxpayer to contest an assessment to tax and to impugn the Minister's certificate both remain, these rights are postponed and do not constitute an impediment to the registration of a certificate by the Minister under section 223 on production if, on its face, it is in proper form.

It is not the proper function of a judge to inquire into the policy and public expediency which motivate the legislative branch of government in enacting statutes save as is necessary to determine the purpose and object of a statute as an aid in interpreting the intention of the legislature as expressed in the words it used. To do otherwise would be an abandonment of the role of judge and the assumption of the role of the legislator.

In comparing a certificate under sections 123 and 159 of the *Canada Labour Code* which were the subjects of decision in *Public Service Alliance of Canada, Local 660 v. Canadian Broadcasting Corporation (supra)* and *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 529 v. Central Broadcasting Company Ltd. (supra)* with a certificate under section 223 of the *Income Tax Act*, different legislative intention, policy and procedure are apparent.

Under the *Canada Labour Code* there has been a *lis inter partes* with a hearing to be conducted

avant que la question de l'assujettissement à l'impôt ait été définitivement tranchée et conférant le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer du paiement de cette somme, par la saisie de biens et éventuellement leur vente, est évidemment fondé sur le principe voulant que les autorités fiscales disposent de certains moyens pour empêcher le contribuable de se soustraire au paiement de l'impôt en dilapidant les biens ou en les soustrayant à leur juridiction. Lorsqu'est préservé le droit fondamental du contribuable à une décision au fond, sur la question de son assujettissement à l'impôt, comme c'est le cas dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les pouvoirs conférés au ministre du Revenu national par l'article 223 afin d'assurer une perception efficace et rapide des impôts ne constituent pas une violation de la règle *audi alteram partem* et de la *Déclaration canadienne des droits*.

Selon la décision de mon collègue Thurlow dans *M.R.N. c. Bolduc (supra)*, le contribuable a toujours la possibilité de contester les faits sur lesquels le Ministre se fonde pour établir et enregistrer le certificat en vertu de l'article 223.

Dans les faits, le droit du contribuable de faire opposition à la cotisation ainsi que le droit de contester le certificat du Ministre demeurent, mais sont renvoyés à une date ultérieure et ne constituent pas un empêchement à l'enregistrement par le Ministre d'un certificat en vertu de l'article 223 sur production si le certificat paraît présenté dans la forme appropriée.

Le rôle du juge n'est pas d'examiner les considérations d'ordre politique ou d'intérêt public qui ont motivé la section législative du gouvernement dans l'élaboration des lois, sauf si cela est nécessaire pour découvrir le but et l'objet d'une loi comme outil pour interpréter l'intention du législateur exprimée dans les termes employés. S'il le faisait, ce serait abandonner son rôle de juge pour s'approprier celui de législateur.

En comparant un certificat visé aux articles 123 et 159 du *Code canadien du travail* qui ont fait l'objet de décisions dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, Local 660 c. La Société Radio-Canada (supra)* et *Fraternité internationale des ouvriers en électricité, Local 529 c. Central Broadcasting Company Ltd. (supra)* avec un certificat visé à l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des différences dans l'intention législative, la politique et la procédure sont évidentes.

En vertu du *Code canadien du travail*, nous sommes en présence d'un litige entre parties avec

within the principles of natural justice. Following that hearing one party may be directed by the Board established under the Code to do a specific act. If there has been a failure to perform that act within a time prescribed then the adverse party affected thereby may file a copy of the Board's order to obtain enforcement of that order by the processes of the Court, there being no such facilities vested in the Board. The question as to failure to comply with the Board's order within a prescribed time is susceptible of dispute and being a condition precedent to the filing and registration of the order it follows that the filing and registration must be by way of an application, notice of which has been served on the opposite party otherwise no opportunity is afforded the adverse party to be heard. That was the *ratio decidendi* of *Public Service Alliance of Canada, Local 660 v. Canadian Broadcasting Corporation (supra)*.

Under the *Income Tax Act* a sum of money assessed as tax becomes payable on assessment. Mr. Justice Addy has outlined the policy explicit in the statute whereby the tax collector is empowered to seize the taxpayer's assets and thus preserve the certainty of collection. This is a means to that end and does not end the taxpayer's right to contest the assessment or the correctness of the basis of the Minister's certificate. It postpones these rights with the taxpayer's assets secure in the hands of the tax collector during the interval.

By virtue of section 122 of the *Canada Labour Code* every order or decision of a board is final and should not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with section 28 of the *Federal Court Act*.

As Cartwright J. (as he then was) stated in *The Queen v. Randolph (supra)* the maxim *audi alteram partem* has reference to the making of decisions affecting the rights of parties that are final in their nature.

Since an order of a board under the *Canada Labour Code* is final the maxim is applicable, as Walsh J. held in *Public Service Alliance of Canada, Local 529 v. Canadian Broadcasting Corporation (supra)*, but since the certificate

une audition conduite selon les principes de justice naturelle. A la suite de cette audition, le Conseil établi en vertu du Code peut ordonner à une partie d'accomplir un acte déterminé. En cas d'inexécution de l'acte dans le temps fixé, la partie adverse concernée peut alors déposer une copie de l'ordonnance du Conseil pour obtenir l'exécution de cette ordonnance par les brefs de la Cour, il n'est pas fourni au Conseil de moyens analogues pour faire exécuter ses ordonnances. Le défaut de se conformer à l'ordonnance du Conseil dans le délai prescrit peut faire l'objet d'un litige et, étant une condition préalable au dépôt et à l'enregistrement de l'ordonnance, il s'ensuit que le dépôt et l'enregistrement doivent se faire au moyen d'une demande, dont un avis a été signifié à la partie adverse pour qu'elle ait la possibilité de se faire entendre. Cela était la *ratio decidendi* dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, Local 660 c. La Société Radio-Canada (supra)*.

En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'obligation de payer l'impôt naît dès l'établissement de la cotisation. Le juge Addy a tracé les grandes lignes de la politique formulée par la Loi et qui permet aux autorités fiscales de saisir les biens du contribuable pour assurer le recouvrement. Cela n'est qu'un moyen pour arriver au but recherché mais il ne met pas fin au droit du contribuable de faire opposition à la cotisation ou au bien-fondé du certificat du Ministre. Les biens du contribuable étant en la possession des autorités fiscales, cela suspend l'exercice de ce droit.

En vertu de l'article 122 du *Code canadien du travail*, toute ordonnance ou décision d'un conseil est définitive et ne peut être mise en doute ou examinée par aucun tribunal, sauf dans les cas prévus par l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Le juge Cartwright (tel était alors son titre) a déclaré dans *La Reine c. Randolph (supra)* que la maxime *audi alteram partem* a trait aux décisions de nature définitive affectant le droit des parties.

Puisqu'une ordonnance d'un conseil rendue en vertu du *Code canadien du travail* est définitive, la maxime s'applique comme le juge Walsh l'a décidé dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique c. La Société Radio-Canada (supra)*, mais



under section 223 of the *Income Tax Act* is not final but the content thereof and the prerequisites to its making are subject to attack, albeit a postponed attack, the maxim is not applicable as held by Addy J. in *Lambert v. The Queen* (*supra*).

It is for the foregoing reasons that I have concluded that upon the production of a Minister's certificate under section 223 of the *Income Tax Act* proper on its face such a certificate must be accepted for registration under subsection (2) of section 223. For the reasons also expressed the certificate produced for registration in the present application is not a proper certificate on its face because of the objectionable matter therein and accordingly I decline to direct its registration in its present form as is requested.

étant donné que le certificat en vertu de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est pas définitif mais que sa teneur ainsi que les conditions de son établissement peuvent être attaquées, même a s'il s'agit d'une attaque différée, la maxime ne s'applique pas comme l'a décidé le juge Addy dans *Lambert c. La Reine* (*supra*).

Pour ces motifs j'ai conclu que sur production, b en vertu de l'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un certificat du Ministre qui paraît en bonne et due forme doit être accepté pour l'enregistrement en vertu du paragraphe (2) de l'article 223. Pour les motifs déjà exprimés, le certificat c produit pour enregistrement dans la présente demande ne paraît pas être en bonne et due forme, à cause des points susceptibles d'opposition qu'il comporte, et, en conséquence, je refuse d'ordonner son enregistrement dans la forme qu'il revêt présentement.