

A-208-78

A-208-78

Popovich Equipment Company (Applicant)

v.

The Queen (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Heald J. and Manning D.J.—Calgary, January 17; Ottawa, January 22, 1979.

Income tax — Practice — Motion to quash review of application to set aside stay of proceedings pending prosecution — Prosecution of person not appellant — Provisions regarding stay applicable only where appellant is being prosecuted — Motion to quash is granted — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 239(4).

This is a motion to quash a section 28 application to set aside a stay filed in the Tax Review Board under section 239(4) of the *Income Tax Act*, in April 1978. The stay was based on a prosecution of some person other than the appellant in the appeal that was stayed. The individual who is the subject upon which the stay is based is outside the jurisdiction with no indication as to when, if ever, the prosecution will be proceeded with and finally determined.

Held, (Heald J. dissenting) the section 28 application is quashed.

Per Jackett C.J.: While it is not expressly so limited, by enacting the provision, Parliament intended only to authorize the Minister to require that an appeal be stayed pending disposition of a prosecution in a case where it is the appellant who is being prosecuted. It is a purely administrative authority to determine the order in which legal proceedings are to be carried on and the exercise thereof does not call for implication of procedural protection for the appellant.

Per Heald J. dissenting: When the words “... in a prosecution under this section ...” are given their plain ordinary meaning in the context of the other subsections of section 239, those words clearly empower the Minister to stay an appeal of the taxpayer in the case at bar, even though the stay was based on the prosecution under section 239 of someone other than the taxpayer. If the Crown maintains the stay of proceedings “pending final determination of the outcome of the prosecution” as it is entitled to do under section 239(4), then it has effectively deprived the appellant of its right to appeal the income tax assessment in question. Because of the severe consequences, the section should be interpreted as implying a procedural duty to act fairly.

MOTION to quash.

Popovich Equipment Company (Requérante)

c.

La Reine (Intimée)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Heald et le juge suppléant Manning—Calgary, le 17 janvier; Ottawa, le 22 janvier 1979.

Impôt sur le revenu — Pratique — Requête en annulation d'une demande d'infirmité de la demande de suspension d'appel en attendant le résultat des poursuites — Poursuite d'une autre personne que l'appelante — Les dispositions relatives à la suspension d'appel ne s'appliquent que si l'appelante fait l'objet des poursuites — La requête en annulation est accueillie — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 239(4).

Il s'agit d'une requête en annulation d'une demande déposée en vertu de l'article 28 en vue d'infirmer une demande de suspension d'appel introduite en avril 1978 devant la Commission de révision de l'impôt conformément à l'article 239(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La demande de suspension était fondée sur l'existence d'une poursuite entamée contre une autre personne que l'appelante. La personne visée par la poursuite sur laquelle est fondée la suspension d'appel se trouve hors d'atteinte de la justice et il n'y a absolument aucune indication quant à la date éventuelle de l'instruction de cette poursuite et encore moins de son aboutissement.

Arrêt (le juge Heald dissident): la demande fondée sur l'article 28 est annulée.

Le juge en chef Jackett: Sans l'indiquer expressément, le Parlement, en adoptant cette disposition, a voulu limiter le pouvoir conféré au Ministre de demander la suspension de l'appel en attendant le résultat d'autres poursuites aux seuls cas où c'est l'appelant lui-même qui est visé par ces autres poursuites. Il ne s'agit que d'un pouvoir purement administratif de fixer la priorité des actions à poursuivre, dont l'exercice n'emporte pas la nécessité d'une protection procédurale en faveur de l'appelant.

Le juge Heald dissident: L'expression «... l'objet de poursuites entamées en vertu du présent article...», lorsqu'elle est entendue dans son sens ordinaire dans le contexte des autres paragraphes de l'article 239, confère manifestement au Ministre le pouvoir de suspendre un appel formé par le contribuable en l'espèce, même si cette suspension est fondée sur l'existence d'une poursuite entamée en vertu de l'article 239 contre une autre personne que ce contribuable. Si la Couronne maintient la suspension de l'appel «en attendant le résultat des poursuites» comme elle a le droit de le faire en vertu de l'article 239(4), elle aura effectivement privé l'appelante de son droit d'interjeter appel de sa cotisation d'impôt sur le revenu. En raison de ces graves conséquences, cet article doit s'interpréter comme établissant implicitement une obligation procédurale d'agir équitablement.

REQUÊTE en annulation.

COUNSEL:

B. A. Felesky and J. D. A. Struck for applicant.
Deen Olsen and D. Akman for respondent.

SOLICITORS:

Bell, Felesky & Iverach, Calgary, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.: This is a motion to quash a section 28 application to set aside a stay filed in the Tax Review Board under section 239(4) of the *Income Tax Act*, in April, 1978. That provision read as follows:

239. . . .

(4) Where, in any appeal under this Act, substantially the same facts are at issue as those that are at issue in a prosecution under this section, the Minister may file a stay of proceedings with the Tax Review Board or the Federal Court, as the case may be, and thereupon the proceedings before that Board or Court are stayed pending final determination of the outcome of the prosecution.

It appeared from argument of counsel that the stay was based on a prosecution of some person other than the appellant in the appeal that was stayed.

If section 239(4) authorized a stay of an appeal based on prosecution of a person other than the appellant, the appellant, in a case where the authority was so exercised, would be in no position to ensure disposition of the prosecution, which might, if, for example, the accused were a refugee from justice, never be disposed of. So interpreted, a stay of an appeal as contemplated by the provision could operate, in effect, to deprive the appellant of his right of appeal. If that were the ambit of the authority granted by section 239(4), I am inclined to the view that there is no public policy involved that would warrant interpreting the provision as authorizing exercise of the authority to stay without affording procedural protection for an appellant adversely affected thereby.

AVOCATS:

B. A. Felesky et J. D. A. Struck pour la requérante.
Deen Olsen et D. Akman pour l'intimée.

PROCUREURS:

Bell, Felesky & Iverach, Calgary, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une requête en annulation d'une demande déposée en vertu de l'article 28 en vue d'infirmer une demande de suspension d'appel introduite en avril 1978 devant la Commission de révision de l'impôt conformément à l'article 239(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cet article dispose que:

239. . . .

(4) Lorsque, dans un appel interjeté en vertu de la présente loi, sont débattus la plupart des mêmes faits que ceux qui font l'objet de poursuites entamées en vertu du présent article, le Ministre peut demander la suspension de l'appel dont est saisi la Commission de révision de l'impôt, ou la Cour fédérale, selon le cas, et alors l'appel qui est devant la Commission ou la Cour est suspendu en attendant le résultat des poursuites.

Il ressort de l'argument de l'avocat que la demande de suspension d'appel était fondée sur l'existence d'une poursuite entamée contre une autre personne que l'appelante.

Si l'article 239(4) confère le pouvoir de suspendre un appel en se fondant simplement sur l'existence d'une poursuite entamée contre une autre personne que l'appelant, ce dernier, si ce pouvoir était effectivement exercé, ne disposerait dans ce cas d'aucun moyen d'assurer l'aboutissement de cette autre poursuite qui risquerait de s'éterniser si, par exemple, le défendeur était un fugitif de la justice. D'après cette interprétation, une telle suspension d'appel pourrait, en fait, priver l'appelant de son droit d'appel. Si telle est la portée du pouvoir conféré par l'article 239(4), je suis enclin à penser qu'il n'y a, en cause, aucune politique d'intérêt public justifiant l'interprétation selon laquelle cette disposition autoriserait l'exercice du pouvoir de suspendre l'appel sans accorder aucune protection procédurale à l'appelant qui en est victime.

I am, however, of the view that, while it is not expressly so limited, by enacting the provision, Parliament intended only to authorize the Minister to require that an appeal be stayed pending disposition of a prosecution *in a case where it is the appellant who is being prosecuted*. On that view of the provision, I am of opinion that it is a purely administrative authority to determine the order in which the legal proceedings are to be carried on and the exercise thereof does not call for implication of procedural protection for the appellant.

I am, therefore, of the view that the section 28 application should be quashed and that the applicant should be left to whatever action is necessary to have the unauthorized "stay" struck out by the Tax Review Board or, otherwise, declared to be of no effect as, for example, by taking *mandamus* proceedings to have his appeal heard or by bringing an action for a declaration.

While this application to quash raised a difficult question the answer to which did not become clear without considerable argument, the matter was nevertheless dealt with on the motion to quash with the concurrence of counsel.

* * *

MANNING D.J. concurred.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J. (*dissenting*): With deference to those who hold a contrary view, I am of the opinion that section 239(4) of the *Income Tax Act* does authorize a stay of an appeal based on prosecution of a person other than the appellant. The words used in section 239(4) are: "... in a prosecution under this section, ..." [emphasis added]. Accordingly, in my view, it is necessary to read subsection (4) of section 239 in the context of the other subsections of section 239. A perusal of subsection (1) of

Je pense toutefois que le Parlement, en adoptant cette disposition, n'a voulu, sans l'indiquer expressément, limiter le pouvoir conféré au Ministre de demander la suspension de l'appel en attendant le résultat d'autres poursuites *qu'aux seuls cas où c'est l'appellant lui-même qui est visé par ces autres poursuites*. Compte tenu de cette interprétation, j'estime qu'il ne s'agit que d'un pouvoir purement administratif de fixer la priorité des actions à poursuivre, dont l'exercice n'emporte pas la nécessité d'une protection procédurale en faveur de l'appellant.

Par conséquent, je suis d'avis d'annuler la demande introduite en vertu de l'article 28 et de laisser à la requérante le soin de prendre les mesures nécessaires pour faire radier par la Commission de révision de l'impôt la «suspension» non autorisée ou pour la faire déclarer nulle et non avenue au moyen, par exemple, d'une procédure de *mandamus* visant à obliger la Commission à entendre son appel ou d'une action visant un jugement déclaratoire.

Quoique cette requête en annulation ait soulevé une question difficile dont la solution n'est apparue qu'après un long débat, elle a cependant été tranchée avec l'assentiment des avocats.

f

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MANNING y a souscrit.

g

* * *

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

h

LE JUGE HEALD (*dissentant*): En toute déférence envers ceux d'opinion contraire, j'estime que l'article 239(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* confère effectivement le pouvoir de suspendre un appel en se fondant simplement sur l'existence d'une poursuite entamée contre une autre personne que l'appellant. L'expression employée dans cet article est: «... l'objet de poursuites entamées en vertu du présent article ...» [c'est moi qui souligne]. A mon avis, il faut interpréter l'article

section 239¹ reveals that said subsection establishes a number of offences capable of commission by innumerable persons other than the appellant (for example, false or deceptive statements made by the taxpayer's accountants, solicitors, customers, suppliers, employees, etc.; destruction, alteration, mutilation or secretion of the taxpayer's records by an employee; the making of false or deceptive entries by an employee bookkeeper in the taxpayer's records). Accordingly, when the words "... in a prosecution under this section, ..." are given their plain ordinary meaning in the context of the other subsections of section 239, those words clearly, in my view, empower the Minister to stay an appeal of the taxpayer in the case at bar, even though that stay was based on the prosecution under section 239 of someone other than the taxpayer. Counsel for both parties adopted this view of section 239(4) at the hearing before us and, in my view, their interpretation is a proper one.

Such being my view of the proper interpretation of section 239(4), I would agree with the views of the Chief Justice that: "... the appellant, in a case

¹ Section 239(1) reads as follows:

- 239.** (1) Every person who has
- (a) made, or participated in, assented to or acquiesced in the making of, false or deceptive statements in a return, certificate, statement or answer filed or made as required by or under this Act or a regulation,
 - (b) to evade payment of a tax imposed by this Act, destroyed, altered, mutilated, secreted or otherwise disposed of the records or books of account of a taxpayer,
 - (c) made, or assented to or acquiesced in the making of, false or deceptive entries, or omitted, or assented to or acquiesced in the omission, to enter a material particular, in records or books of account of a taxpayer,
 - (d) wilfully, in any manner, evaded or attempted to evade, compliance with this Act or payment of taxes imposed by this Act, or
 - (e) conspired with any person to commit an offence described by paragraphs (a) to (d),
- is guilty of an offence and, in addition to any penalty otherwise provided, is liable on summary conviction to
- (f) a fine of not less than 25% and not more than double the amount of the tax that was sought to be evaded, or
 - (g) both the fine described in paragraph (f) and imprisonment for a term not exceeding 2 years.

239(4) à la lumière des autres paragraphes de cet article. En lisant l'article 239(1)¹, on s'aperçoit qu'il prévoit plusieurs infractions qui sont susceptibles d'être commises par d'innombrables personnes autres que l'appelant (par exemple, les déclarations fausses ou trompeuses faites par les comptables, les avocats, les clients, les fournisseurs, les employés, etc. du contribuable; la destruction, l'altération, la mutilation ou la dissimulation des registres du contribuable par un employé; les inscriptions fausses ou trompeuses faites par un teneur de livres à son service). En conséquence, l'expression «... l'objet de poursuites entamées en vertu du présent article...», lorsqu'elle est entendue dans son sens ordinaire dans le contexte des autres paragraphes de l'article 239, confère manifestement, à mon avis, au Ministre le pouvoir de suspendre un appel formé par le contribuable en l'espèce, même si cette suspension est fondée sur l'existence d'une poursuite entamée en vertu de l'article 239 contre une autre personne que ce contribuable. A l'audition de l'affaire en instance, les avocats des deux parties ont adopté cette interprétation de l'article 239(4) que j'estime être la bonne.

Compte tenu de cette interprétation de l'article 239(4) qui me paraît être exacte, je me rangerais à l'opinion du juge en chef lorsqu'il a déclaré: «... ce

¹ Voici le texte de l'article 239(1):

- 239.** (1) Toute personne qui
- a) a fait des déclarations fausses ou trompeuses, ou a participé, consenti ou acquiescé à leur énonciation dans une déclaration, certificat, état ou réponse produits ou faits en vertu de la présente loi ou d'un règlement,
 - b) a, pour éluder le paiement d'un impôt établi par la présente loi, détruit, altéré, mutilé, caché les registres ou livres de comptes d'un contribuable ou en a disposé autrement,
 - c) a fait des inscriptions fausses ou trompeuses, ou a consenti ou acquiescé à leur accomplissement, ou a omis, ou a consenti ou acquiescé à l'omission d'inscrire un détail important dans les registres ou livres de comptes d'un contribuable,
 - d) a, volontairement, de quelque manière, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la présente loi ou le paiement d'un impôt établi en vertu de cette loi, ou
 - e) a conspiré avec une personne pour commettre une infraction visée aux alinéas a) à d),
- est coupable d'une infraction et, en plus de toute autre peine prévue par ailleurs, est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité,
- f) d'une amende d'au moins 25% et d'au plus le double du montant de l'impôt que cette personne a tenté d'éluder, ou
 - g) à la fois de l'amende prévue à l'alinéa f) et d'un emprisonnement d'au plus 2 ans.

where the authority was so exercised, would be in no position to ensure disposition of the prosecution, which might, if, for example, the accused were a refugee from justice, never be disposed of. So interpreted, a stay of an appeal as contemplated by the provision could operate, in effect, to deprive the appellant of his right of appeal.” In the case at bar, we have a situation similar to the example given by the Chief Justice and quoted *supra*. The individual who is the subject of the prosecution upon which the stay is based is outside the jurisdiction with absolutely no indication as to when, if ever, the prosecution will be proceeded with and finally determined. On this basis, if the Crown maintains the stay of proceedings “pending final determination of the outcome of the prosecution” as it is entitled to do under section 239(4), then it has effectively deprived the appellant of its right to appeal the income tax assessment in question. On this view of section 239(4), I consider that, because of the severe consequences referred to above, said section might well be interpreted as implying a procedural duty to act fairly². Accordingly, in my view, this applicant has an arguable position on the section 28 application to set aside the stay. I would therefore dismiss the motion to quash.

² See: *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311.

See also: *Inuit Tapirisat of Canada v. Governor in Council* [1979] 1 F.C. 710.

dernier [l'appelant], si ce pouvoir était effectivement exercé, ne disposerait dans ce cas d'aucun moyen d'assurer l'aboutissement de cette autre poursuite qui risquerait de s'éterniser si, par exemple, le défendeur était un fugitif de la justice. D'après cette interprétation, une telle suspension d'appel pourrait, en fait, priver l'appelant de son droit d'appel.» Nous nous trouvons, en l'espèce, devant un cas semblable à l'exemple donné par le juge en chef et cité ci-dessus. La personne visée par la poursuite sur laquelle est fondée la suspension d'appel se trouve hors d'atteinte de la justice et il n'y a absolument aucune indication quant à la date éventuelle de l'instruction de cette poursuite et encore moins de son aboutissement. Il s'ensuit que la Couronne, en maintenant la suspension de l'appel «en attendant le résultat des poursuites» comme elle a le droit de le faire en vertu de l'article 239(4), prive effectivement l'appelante de son droit d'interjeter appel de sa cotisation d'impôt sur le revenu. Tel étant le cas, j'estime qu'en raison des graves conséquences susmentionnées, l'article 239(4) doit s'interpréter comme établissant implicitement une obligation procédurale d'agir équitablement². Je suis donc d'avis que la requérante invoque un argument défendable dans la demande qu'elle a introduite en vertu de l'article 28 en vue d'obtenir l'annulation de la suspension. Je rejette-rais donc la requête en annulation.

² Voir l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311.

Voir également l'arrêt *Inuit Tapirisat of Canada c. Le gouverneur en conseil* [1979] 1 C.F. 710.