

T-1139-86

T-1139-86

**Bonnie Ellen Danielson** (*Applicant*)

v.

**Deputy Attorney General of Canada and Minister of National Revenue** (*Respondents*)

INDEXED AS: DANIELSON v. CANADA (DEPUTY ATTORNEY GENERAL)

Trial Division, McNair J.—Vancouver, September 5, 1986.

*Income tax — Practice — Motion for determination of question whether Minister's direction, under Act s. 225.2(1), to pay assessed amount forthwith justified — Applicant dependent on husband for support — Husband's financial situation precarious and likely to worsen — S. 225.2 read in context with s. 225.1 — S. 225.2(1) requiring demonstration that because of passage of time for appeal, taxpayer becoming less able to pay amount assessed — Inability to pay insufficient justification for direction to pay — Test is whether evidence, on balance of probability, sufficient to lead to conclusion more likely than not collection jeopardized by delay — Issue not whether collection in jeopardy, but whether jeopardy arising from delay in collection — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 225.1 (as enacted by S.C. 1985, c. 45, s. 116), 225.2 (as enacted idem).*

## COUNSEL:

*D. Barry Kirkham, Q.C.* and *David Chesman* for applicant.  
*Margaret Clare* for respondents.

## SOLICITORS:

*Owen, Bird*, Vancouver, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for order delivered orally in English by*

MCNAIR J.: This is the motion of the applicant, Bonnie E. Danielson, pursuant to subsection 225.2(2) of the *Income Tax Act* [R.S.C. 1952, c. 148 (as am. by S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 1; 1985, c. 45, s. 116)] for the determination of the question whether a direction by the Minister to the taxpayer to pay an assessed amount of tax forth-

**Bonnie Ellen Danielson** (*requérante*)

c.

**Sous-procureur général du Canada et Ministre du Revenu national** (*intimés*)

RÉPERTORIÉ: DANIELSON c. CANADA (SOUS-PROUREUR GÉNÉRAL)

Division de première instance, juge McNair—Vancouver, 5 septembre 1986.

*Impôt sur le revenu — Pratique — Requête demandant à la Cour de statuer sur la question de savoir si un ordre du Ministre donné en application de l'art. 225.2(1) de la Loi et enjoignant à la partie de verser immédiatement le montant d'une cotisation établie à son égard était justifié — La requérante dépend de son époux pour ce qui est de ses moyens de subsistance — La situation financière de l'époux était précaire et allait probablement se détériorer — Art. 225.2 lu en corrélation avec l'art. 225.1 — L'art. 225.2(1) exige que l'on montre qu'en raison du délai que comporte l'appel, le contribuable sera moins capable de verser le montant de la cotisation — L'incapacité de payer ne justifie pas l'ordre de payer — Le critère applicable consiste à déterminer si, selon toute probabilité, la preuve est suffisante pour permettre de conclure qu'il est plus probable qu'autrement que l'octroi d'un délai compromettra le recouvrement — Il ne s'agit pas de déterminer si le recouvrement est compromis mais s'il est compromis en raison du délai apporté à l'effectuer — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 225.1 (édicte par S.C. 1985, chap. 45, art. 116), 225.2 (édicte, idem).*

## AVOCATS:

*D. Barry Kirkham, c.r.* et *David Chesman* pour la requérante.  
*Margaret Clare* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Owen, Bird*, Vancouver, pour la requérante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance prononcés à l'audience par*

LE JUGE MCNAIR: Par sa requête, la contribuable Bonnie E. Danielson demande à la Cour, conformément au paragraphe 225.2(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.R.C. 1952, chap. 148 (mod. par S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 1; 1985, chap. 45, art. 116)], de statuer sur la question de savoir si l'ordre du Ministre lui enjoignant de

with, pursuant to subsection 225.2(1) [as enacted *idem*] thereof, was justified in the circumstances.

Subsection 225.2(1) of the *Income Tax Act* provides as follows:

**225.2** (1) Notwithstanding section 225.1, where it may reasonably be considered that collection of an amount assessed in respect of a taxpayer would be jeopardized by a delay in the collection thereof, and the Minister has, by notice served personally or by registered letter addressed to the taxpayer at his latest known address, so advised the taxpayer and directed the taxpayer to pay forthwith the amount assessed or any part thereof, the Minister may forthwith take any of the actions described in paragraphs 225.1(1)(a) to (g) with respect to that amount or that part thereof.

Subsection 225.2(5) states:

**225.2** . . .

(5) On the hearing of an application under paragraph (2)(c) the burden of justifying the direction is on the Minister.

In my view, section 225.2 must read in context with section 225.1 [as enacted *idem*] of the Act, which imposes restrictions on the collection avenues open to the Minister for the recovery of unpaid assessments. Sections 225.1 and 225.2 are relatively new, having been enacted by S.C. 1985, c. 45, effective on Royal Assent on October 29, 1985.

By virtue of section 225.2, the Minister may give a notice or direction to pay forthwith an amount assessed for tax where it may reasonably be considered by the Minister that the collection of the amount so assessed would be jeopardized by a delay in the collection thereof. In that event, the Minister may forthwith take any of the collection actions described in paragraphs (a) to (g) inclusive of subsection 225.1(1) of the Act. The burden of justifying any direction so made rests squarely on the Minister by virtue of subsection 225.2(5).

In my judgment, the issue goes to the matter of collection jeopardy by reason of the delay normally attributable to the appeal process. The wording of subsection 225.1(1) would seem to indicate that it is necessary to show that because of the passage of time involved in an appeal the taxpayer would become less able to pay the amount assessed.

verser immédiatement, en application du paragraphe 225.2(1) de la Loi [édicte, *idem*], le montant d'une cotisation d'impôt établie à son égard était justifié en l'espèce.

<sup>a</sup> Voici le texte du paragraphe 225.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*:

**225.2** (1) Par dérogation à l'article 225.1, lorsqu'il est raisonnable de croire que l'octroi à un contribuable d'un délai pour payer le montant d'une cotisation établie à son égard compromettrait le recouvrement de ce montant, et que le ministre, par avis signifié à personne ou envoyé en recommandé à la dernière adresse connue du contribuable, en a avisé celui-ci et lui a ordonné de verser immédiatement tout ou partie de ce montant, le ministre peut prendre immédiatement des mesures visées aux alinéas 225.1(1)(a) à (g) à l'égard de tout ou partie de ce montant.

Le paragraphe 225.2(5) porte:

**225.2** . . .

<sup>d</sup> (5) À l'audition d'une requête visée à l'alinéa (2)c), il incombe au ministre de justifier l'ordre.

<sup>e</sup> Selon moi, l'article 225.2 doit être lu en corrélation avec l'article 225.1 de la Loi [édicte, *idem*] qui apporte des restrictions aux moyens par lesquels le Ministre peut recouvrer les cotisations impayées. Les articles 225.1 et 225.2 sont relativement nouveaux puisqu'ils ont été adoptés par S.C. 1985, chap. 45 et sont entrés en vigueur après avoir reçu la sanction royale le 29 octobre 1985.

<sup>g</sup> L'article 225.2 prévoit que le Ministre peut donner un avis et ordonner le versement immédiat du montant d'une cotisation établie à l'égard d'un contribuable lorsqu'il est raisonnable de croire que l'octroi d'un délai pour payer le montant de la cotisation ainsi établie compromettrait le recouvrement dudit montant. Dans ce cas, le Ministre peut immédiatement prendre l'une ou l'autre des mesures prévues aux alinéas a) à g) inclusivement du paragraphe 225.1(1) de la Loi. Et suivant le paragraphe 225.2(5), il incombe manifestement au Ministre de justifier tout ordre ainsi donné.

<sup>i</sup> À mon avis, le litige porte sur la question de savoir si le délai qui découle normalement du processus d'appel compromet le recouvrement. Il semble ressortir du libellé du paragraphe 225.1(1) qu'il est nécessaire de montrer qu'en raison du délai que comporte l'appel, le contribuable sera moins capable de verser le montant de la cotisation.

In my opinion, the fact that the taxpayer was unable to pay the amount assessed at the time of the direction would not, by itself, be conclusive or determinative. Moreover, the mere suspicion or concern that delay may jeopardize collection would not be sufficient *per se*. The test of whether "it may reasonably be considered" is susceptible of being reasonably translated into the test of whether the evidence on balance of probability is sufficient to lead to the conclusion that it is more likely than not that collection would be jeopardized by delay.

Cogent evidence on the part of the Minister as to the dissipation of the taxpayer's assets or the movement of assets out of the jurisdiction beyond the reach of the Department of National Revenue and other potential creditors could be very persuasive and compelling. A more difficult borderline case might be the situation where the taxpayer's assets are of a wasting nature, or likely to decline in value with the mere passage of time.

What of the case where the taxpayer has little, if anything, in the way of assets? Is the inability to pay the amount assessed sufficient justification, without more, to enable the Minister to successfully invoke subsection 225.2(1)? I think not.

In my opinion, the issue is not whether the collection *per se* is in jeopardy but rather whether the actual jeopardy arises from the likely delay in the collection thereof.

The rationale of the Crown's position is that the applicant is totally dependent on her husband for her support and means of wherewithal. His financial position was precarious, to say the least, on May 13, 1986 and is likely to worsen. Her fate and fortunes are linked to those of her husband. The analogy was drawn to a house of cards. When the key card falls, the whole edifice topples. Crown counsel concluded with this submission:

She had no income, that is the whole idea of the Minister's proceeding in the way he did.

J'estime qu'on ne devrait pas considérer comme concluant ou comme déterminant le fait que le contribuable était incapable de verser le montant de la cotisation au moment où l'ordre lui a été donné de le faire. De plus, le simple soupçon ou la simple crainte que l'octroi d'un délai puisse compromettre le recouvrement n'est pas suffisant en soi. On peut raisonnablement conclure que le critère qui consiste à se demander si «il est raisonnable de croire» que le recouvrement sera compromis équivaut en fait à déterminer si, selon toute probabilité, la preuve est suffisante pour permettre de conclure qu'il est plus probable qu'autrement que l'octroi d'un délai compromettra le recouvrement.

De solides éléments de preuve fournis par le Ministre indiquant que le contribuable dissipe ses avoirs ou qu'il les soustrait à la juridiction du ministère du Revenu national et à ses autres créanciers éventuels pourraient être très convaincants. Ce serait un cas limite plus difficile à trancher lorsque les biens du contribuable sont périssables ou que leur valeur risque vraisemblablement de diminuer avec le temps.

Que se passe-t-il lorsque le contribuable a peu ou pas de biens? Son incapacité de payer le montant de la cotisation établie à son égard constitue-t-elle une justification suffisante pour habilitier le Ministre à invoquer avec succès le paragraphe 225.2(1)? Je ne le crois pas.

À mon avis, il ne s'agit pas de déterminer si le recouvrement lui-même est compromis mais plutôt s'il est en fait compromis en raison du délai à la suite duquel il sera vraisemblablement effectué.

La Couronne fonde sa position sur le fait que la requérante dépend totalement de son époux pour ce qui est de ses moyens de subsistance. Le moins qu'on puisse dire est que la situation financière de ce dernier était précaire le 13 mai 1986 et qu'elle allait probablement se détériorer. Le sort et la prospérité de la requérante sont liés à ceux de son époux. Pour expliquer sa situation, on peut prendre comme analogie un château de cartes. Lorsque les cartes-clés tombent, tout le château s'écroule. L'avocat de la Couronne a conclu en avançant l'allégation suivante:

[TRADUCTION] Elle n'avait aucun revenu, c'est pourquoi le Ministre a agi comme il l'a fait.

I am of the opinion that this falls far short of the justificatory standard imposed by subsection 225.2(1) of the *Income Tax Act*.

Apart from the ground of mere inability to pay, the only scintilla of evidence tending to support the direction to pay is contained in the concluding paragraphs of the affidavit of Patricia Colleen Connor, namely, paragraphs 42 and 43 thereof, which read respectively as follows:

42. I do verily believe that Bonnie Ellen Danielson is financially dependent on Charles Edward Danielson and because of that fact and the other facts alleged herein, the payment of the amount assessed in respect of Bonnie Ellen Danielson would be jeopardized by a delay in the collection thereof.

43. I do further verily believe that because of the facts alleged herein the Minister of National Revenue is justified in directing both Charles Edward Danielson and Bonnie Ellen Danielson to pay the assessed amount forthwith.

Against this is the countervailing averment in paragraph 11 of the applicant's affidavit sworn herein on August 28, 1986. The paragraph reads as follows:

11. I at no time, either before or subsequent to April 12, 1986, took any steps to secrete, dispose, or otherwise hinder any collection proceedings.

I find therefore that the taxpayer's inability to pay is insufficient justification for the direction to pay in the absence of any compelling evidence beyond mere suspicion or conjecture of actions by the taxpayer or other creditors or claimants, or the reasonable apprehension of such actions, that would be likely to jeopardize the collection of the amount assessed.

In the result, the motion is granted and the direction to pay is necessarily quashed. The applicant shall have her costs of the motion. An order will go accordingly.

Je suis d'avis qu'un tel motif ne répond pas au critère exigé par le paragraphe 225.2(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Outre la simple incapacité de payer, le seul autre élément de preuve tendant à servir de fondement à l'ordre de payer figure dans les derniers paragraphes de l'affidavit de Patricia Colleen Connor, c'est-à-dire aux paragraphes 42 et 43 dont voici les libellés respectifs:

[TRADUCTION] 42. Je crois véritablement que Bonnie Ellen Danielson dépend financièrement de Charles Edward Danielson et qu'en raison de ce fait ainsi que des autres faits allégués en l'espèce, l'octroi d'un délai à Bonnie Ellen Danielson compromettrait le recouvrement du montant de la cotisation établie à son égard.

43. Je crois véritablement en outre qu'en raison des faits allégués en l'espèce, le ministre du Revenu national a le droit d'ordonner à la fois à Charles Edward Danielson et à Bonnie Ellen Danielson de verser immédiatement le montant de la cotisation établie.

On trouve toutefois au paragraphe 11 de l'affidavit de la requérante, fait sous serment le 28 août 1986, une affirmation qui neutralise l'effet de ces énoncés. Voici le texte de ce paragraphe:

[TRADUCTION] 11. En aucun temps avant ou après le 12 avril 1986, je n'ai pris de mesures pour cacher, aliéner mes biens ou autrement entraver des procédures de recouvrement.

Je conclus, par conséquent, qu'en l'absence de tout élément de preuve plus convaincant que le simple fait de soupçonner ou de craindre que la requérante ou d'autres créanciers ou réclamants n'aient pris ou ne prennent des mesures qui compromettraient probablement le recouvrement du montant de la cotisation établie, l'incapacité de payer de la requérante ne justifie pas l'ordre de payer.

La requête est donc accueillie et l'ordre de payer est, par conséquent, annulé. La requérante a droit aux dépens de sa requête. Une ordonnance sera rendue en conséquence.