

A-275-79

A-275-79

Charles R. McCambridge (*Applicant*)

v.

The Queen in right of Canada (*Respondent*)

Court of Appeal, Heald and Ryan JJ. and Kerr D.J.—Ottawa, November 2 and 6, 1979.

Judicial review — Income tax — Practice — Appeal before Tax Review Board withdrawn without being heard, with only a letter signed by Senior Court Registrar to indicate disposal of action — Notice of motion then filed to set new date for hearing — Application to review and set aside Tax Review Board's decision to dismiss that application — Tax Review Board Act, S.C. 1970-71-72, c. 11, ss. 7, 8(2), 9(2),(3) — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 171(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Tax Review Board dismissing a notice of motion for an order directing the setting of a new date for the hearing of the appeal. A notice of appeal from an income assessment had been filed with the Board on applicant's behalf, and subsequently a letter was sent to the Board withdrawing the appeal. A letter signed by the Senior Court Registrar indicated and notified the disposal of the matter. The appeal was never heard. The notice of motion was then brought to the Board.

Held, the application is allowed. Section 7 of the *Tax Review Board Act* requires the Board to hear and dispose of appeals to the Board while section 9(3) stipulates that every such appeal and all business arising out of it shall be heard, determined and disposed of by a single member of the Board. The only action taken by the Board in response to the letter of withdrawal was the letter signed by the Senior Court Registrar, not a member of the Board. Section 7 read with section 9 makes it clear that an appeal can be disposed of only by a member of the Board, and not by administrative action pursuant to some policy of the Board by an employee of the Board. The statute requires a member of the Board, by affirmative action, such as an order or judgment, to dispose of the appeal. If Parliament had intended to provide for the disposal of an appeal by way of filing a notice of discontinuance, it would have done so in the statute. Section 8(2) cannot be invoked to extend the jurisdiction given the Board under sections 7 and 9; it merely confers on the Board the ancillary powers of a superior court to properly exercise the jurisdiction given it by sections 7 and 9.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

W. G. D. McCarthy for applicant.
C. G. Pearson for respondent.

Charles R. McCambridge (*Requérant*)

c.

^a **La Reine du chef du Canada** (*Intimée*)

Cour d'appel, les juges Heald et Ryan et le juge suppléant Kerr—Ottawa, 2 et 6 novembre 1979.

Examen judiciaire — Impôt sur le revenu — Pratique — Désistement de l'appel porté devant la Commission de révision de l'impôt, cette décision ayant pour seule confirmation une lettre signée du registraire principal de la Cour — Dépôt subséquent d'un avis de requête en vue d'une nouvelle date pour l'audition — Demande d'examen et d'annulation de la décision de la Commission de révision de l'impôt portant rejet de cette requête — Loi sur la Commission de révision de l'impôt, S.C. 1970-71-72, c. 11, art. 7, 8(2), 9(2),(3) — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 171(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

^b Demande, fondée sur l'article 28, d'examen et d'annulation d'une décision de la Commission de révision de l'impôt qui a rejeté un avis de requête en vue d'une nouvelle date pour l'audition de l'appel. Un avis d'appel contre une cotisation d'impôt sur le revenu avait été déposé auprès de la Commission pour le compte du requérant, qui s'était désisté par la suite par lettre adressée à la Commission. Cette décision avait pour seule confirmation une lettre signée du registraire principal de la Cour. L'appel n'a jamais été entendu. La Commission a été saisie subséquentement de l'avis de requête.

^c *Arrêt*: la demande est accueillie. L'article 7 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* oblige la Commission à entendre et à juger les appels portés devant elle, tandis que l'article 9(3) de la *Loi* précise que tous ces appels ainsi que toutes les questions incidentes doivent être entendus, déterminés et jugés par un seul et même membre de la Commission. La seule mesure que la Commission ait prise en l'espèce, à la suite de la lettre de désistement, a été de répondre par la lettre signée par le registraire principal de la Cour et non par un membre de la Commission. L'article 7, lu en corrélation avec l'article 9, indique clairement que seul un membre de la Commission peut décider d'un appel et que celui-ci ne saurait être réglé par voie administrative, c'est-à-dire par un employé de la Commission appliquant quelque directive de cette dernière. Selon la *Loi*, le membre de la Commission est tenu de décider de l'appel de façon directe, en rendant une ordonnance ou un jugement. Si le Parlement avait voulu prévoir qu'un appel puisse être réglé par voie d'avis de désistement, il l'aurait indiqué dans le texte de loi. On ne peut se fonder sur l'article 8(2) pour attribuer une plus grande compétence que celle conférée à la Commission par les articles 7 et 9; il ne confère à la Commission que les pouvoirs accessoires d'une cour supérieure en vue du bon exercice de la compétence que lui attribuent les articles 7 et 9.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

^j *W. G. D. McCarthy* pour le requérant.
C. G. Pearson pour l'intimée.

SOLICITORS:

McCarthy & Barnes, Ottawa, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Tax Review Board (hereinafter the Board) made by F. J. Dubrule, Q.C., Assistant Chairman of the Board on April 6, 1979. The pertinent facts may be summarized as follows: The applicant filed a timely notice of appeal to the Board in December of 1977 from an income tax reassessment for the 1974 taxation year, the notice of appeal being signed on the applicant's behalf by his firm of solicitors. A notice of hearing dated April 27, 1978 was sent to that firm of solicitors and to the Department of National Revenue, Taxation, to the effect that the hearing would take place on June 5, 1978. The same firm of solicitors, on behalf of the applicant wrote to the Board on May 12, 1978 advising that applicant's appeal "is hereby withdrawn" and stating further: "We understand that no further action need be taken to terminate this matter but would appreciate receiving from you confirmation of this." A copy of that letter was sent to the applicant. The Board replied to that letter under date of May 17, 1978 and stated therein, *inter alia*, as follows:

For your information, the Board has departed from its policy of issuing Judgment in appeal withdrawn, discontinued or abandoned. Therefore, the matter is now concluded so far as the Board is concerned.

The appeal was never heard. Early in 1979, the applicant instructed his present solicitor to take whatever steps may be necessary to have the appeal heard by the Board. Accordingly, that solicitor brought a notice of motion to the Board for an order directing the setting of a new date for the hearing of the appeal.

The Assistant Chairman of the Board, in dealing with the motion stated the issue as follows (Case, p. 34):

PROCUREURS:

McCarthy & Barnes, Ottawa, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

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

LE JUGE HEALD: La présente demande, déposée en vertu de l'article 28, vise l'examen et l'annulation d'une décision de la Commission de révision de l'impôt (ci-après appelée la Commission) rendue le 6 avril 1979 par le président adjoint F. J. Dubrule, c.r. Voici un résumé des faits pertinents: le requérant a déposé en temps utile, soit en décembre 1977, un avis d'appel à la Commission contre une nouvelle cotisation d'impôt pour l'année d'imposition 1974. Les avocats du requérant signèrent l'avis d'appel en son nom. Le 27 avril 1978, un avis fixant l'audition au 5 juin 1978 fut envoyé au cabinet d'avocats représentant le requérant ainsi qu'au ministère du Revenu national, Impôt. Dans une lettre datée du 12 mai 1978, ces avocats informèrent la Commission, au nom du requérant, que l'appel interjeté par lui était [TRADUCTION] «retiré par les présentes». Il y est en outre dit que: [TRADUCTION] «Nous savons qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures pour clore cette affaire, mais nous vous saurions gré néanmoins de nous en donner la confirmation.» Une copie de cette lettre fut envoyée au requérant. Le 17 mai 1978, la Commission y répondit par une lettre dans laquelle elle déclare, entre autres, ce qui suit: [TRADUCTION] Pour votre gouverne, la Commission a abandonné sa politique de rendre un jugement lorsqu'un appel a été retiré, interrompu ou abandonné. Par conséquent, en ce qui concerne la Commission, l'affaire est close.

L'appel n'a donc jamais été entendu. Toutefois, au début de 1979, le requérant a donné instructions à son actuel avocat de prendre les mesures nécessaires pour que l'appel soit entendu par la Commission. Cet avocat a donc présenté un avis de requête à la Commission pour qu'elle fixe, par voie d'ordonnance, une nouvelle date pour l'audition de l'appel.

Dans son étude de la requête, le président adjoint de la Commission a exposé le litige en ces termes (Dossier conjoint, p. 34):

The real issue thus becomes—Does a valid, authorized letter of withdrawal nullify a valid, existing Notice of Appeal, or is it (the valid letter of withdrawal), in effect, a nullity until a formal Judgment has been issued by this Board acting on it?

He then proceeded to decide the application in the following manner (Case, p. 35):

The application comes down to the question of whether or not there is now a Notice of Appeal in the inventory of this Board which should have been, but has not been, set down for hearing. If there is still such a Notice of Appeal in this case, then of course it should be set down for hearing in the not too distant future. In the circumstances of this case, there was a valid letter of withdrawal received by this Board which clearly expressed that the appeal was closed. Why is a formal Judgment necessary? What does it achieve? As I view section 9(3) of the *Tax Review Board Act*, that section refers to a case which is still in dispute and is being heard by a member. It has no application in a case where a valid letter of withdrawal has been filed. A Judgment dismissing the appeal, as suggested by counsel for the appellant, would only tell the appellant that which he knew from the moment his solicitor filed, on his behalf, the letter of withdrawal and stated: "no further action need be taken to terminate this matter". The result is that there is no appeal in this matter which I can direct the registrar of this Board to set down for hearing.

An Order will go dismissing the application.

In my view, the Assistant Chairman was in error in deciding as he did. Section 7 of the *Tax Review Board Act*, S.C. 1970-71-72, c. 11, sets out the duties of the Board:

7. The duties of the Board are to hear and dispose of appeals to the Board on matters arising under the *Income Tax Act*, the *Canada Pension Plan*, the *Estate Tax Act* and any other Act of the Parliament of Canada in respect of which an appeal is provided under any such Act to the Board.

Section 9(3) of that Act further provides:

9. ...

(3) Every appeal to the Board and all business arising out of the appeal shall be heard, determined and disposed of by a single member; and where a member has been assigned by the Chairman to preside at a hearing in respect of an appeal, he constitutes the Board in relation to that appeal and all business arising out of it unless such assignment is revoked and another member is assigned in relation thereto.

Section 171(1) of the *Income Tax Act* is also relevant and it provides:

171. (1) The Board may dispose of an appeal by
(a) dismissing it, or

Le véritable problème se ramène donc à la question suivante: une lettre de désistement valide et autorisée annule-t-elle un avis d'appel valide et existant ou est-ce la lettre de désistement valide qui est, en fait, nulle jusqu'à ce que la Commission ait rendu un jugement en bonne et due forme?

^a Voici maintenant en quels termes il s'est prononcé sur la requête (Dossier conjoint, p. 35):

Il s'agit donc de déterminer si la Commission est actuellement saisie d'un avis d'appel qui n'a pas été inscrit au rôle pour fins d'audition, mais qui aurait dû l'être. Si la Commission est actuellement saisie d'un tel avis d'appel, celui-ci devrait être inscrit au rôle pour fins d'audition dans un délai raisonnable. En l'espèce, la Commission a reçu une lettre de désistement valide qui indiquait clairement qu'on avait mis fin à la procédure d'appel. A quoi cela servirait-il de rendre un jugement en bonne et due forme? Que pourrait-on en espérer? Selon moi, le paragraphe 9(3) de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* vise une affaire qui est encore un litige et qui est entendue par un membre. Ce paragraphe ne concerne nullement le cas où une lettre de désistement valide a été déposée. Ainsi que l'a laissé entendre l'avocat de l'appellant, un jugement rejetant l'appel ne ferait qu'apprendre à l'appellant ce qu'il savait déjà à partir du moment où son avocat a déposé pour lui la lettre de désistement dans laquelle ce dernier a déclaré qu'il n'était pas nécessaire d'engager aucune autre procédure pour clore la présente affaire. Il n'y a pas d'appel en l'espèce et, par conséquent, je ne peux donner instruction au greffier de la Commission de l'inscrire au rôle pour fins d'audition.

^e Une ordonnance sera rendue rejetant la demande.

A mon avis, le président adjoint a commis une erreur en décidant en ce sens. L'article 7 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, S.C. 1970-71-72, c. 11, énonce en ces termes les fonctions de la Commission:

7. La Commission a pour fonctions d'entendre, pour en décider, les appels portés devant elle sur des questions naissant de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, du *Régime de pensions du Canada*, de la *Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès* et de toute autre loi du Parlement du Canada pour lesquelles un appel devant la Commission est prévu en vertu d'une telle loi.

En outre, l'article 9(3) de cette Loi prévoit que:

^h 9. ...

(3) Tout appel devant la Commission et toutes questions incidentes à l'appel doivent être entendus, déterminés et jugés par un seul et même membre et lorsqu'un membre a été délégué par le président pour présider une audience relativement à un appel, il constitue à lui seul la Commission en ce qui concerne cet appel et toutes les questions qui lui sont incidentes, à moins que cette délégation ne soit annulée et qu'un autre membre ne soit délégué pour connaître de l'appel.

L'article 171(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui est applicable en l'espèce, prévoit ce qui suit:

^j 171. (1) La Commission peut statuer sur un appel
a) en le rejetant, ou

(b) allowing it and

- (i) vacating the assessment,
- (ii) varying the assessment, or
- (iii) referring the assessment back to the Minister for reconsideration and reassessment.

It is my opinion that section 7 of the Act requires the Board to hear and dispose of appeals to the Board while subsection (3) of section 9 of the Act stipulates that every such appeal and all business arising out of it shall be heard, determined and disposed of by a single member of the Board. In this case, the only action taken by the Board in response to the letter of withdrawal from the applicant's solicitor was the letter of May 17, 1978 referred to *supra* which is signed, not by a member of the Board, but by Michael L. Artelle, Senior Court Registrar. Respondent's counsel conceded that there was nothing in the record to show that any action was taken in respect of this appeal by any member of the Board. A reading of section 7 together with section 9 makes it clear, in my opinion, that an appeal can be disposed of only by a member of the Board, and not by administrative action pursuant to some policy of the Board by an employee of the Board. The statute requires a member of the Board, by affirmative action, such as an order or judgment, to dispose of the appeal.

Respondent's counsel submitted that the effect of the letter of May 12, 1978 was to annul or discontinue the notice of appeal so that from that point in time there was no valid notice of appeal. I do not read the statutory provisions referred to *supra* as permitting such a result. If Parliament had intended to provide that one means of disposing of an appeal could be by way of filing a notice of discontinuance, it would have been an easy matter to so provide in the statute. There are only two ways in which the present legislation provides for disposing of appeals to the Board. One way is in the manner discussed above, by virtue of sections 7 and 9 of the *Tax Review Board Act*. The other is provided in section 171(1)(a) of the *Income Tax Act (supra)* which provides for dismissal. However, in both cases, the legislation provides for action by the Board itself.

b) en l'admettant et

- (i) annulant la cotisation,
- (ii) modifiant la cotisation, ou
- (iii) déférant la cotisation au Ministre pour nouvel examen et nouvelle cotisation.

A mon avis, l'article 7 de la Loi oblige la Commission à entendre, pour en décider, les appels portés devant elle, tandis que le paragraphe (3) de l'article 9 de la Loi précise que tous ces appels ainsi que toutes les questions qui lui sont incidentes doivent être entendus, déterminés et jugés par un seul et même membre de la Commission. La seule mesure que la Commission ait prise en l'espèce, par suite de la lettre de désistement d'appel émanant de l'avocat du requérant, a été de répondre par la lettre susmentionnée du 17 mai 1978, lettre qui n'était pas signée par un membre de la Commission mais par Michael L. Artelle, registraire principal de la Cour. L'avocat de l'intimée a admis que rien dans le dossier ne révèle que quelque mesure ait été prise par un membre de la Commission à l'égard de cet appel. A mon avis, l'article 7, lu en corrélation avec l'article 9, indique clairement que seul un membre de la Commission peut décider d'un appel et que celui-ci ne saurait être réglé par voie administrative, c'est-à-dire par un employé de la Commission appliquant quelque directive de cette dernière. Aux termes de la Loi, le membre de la Commission est tenu de décider de l'appel de façon directe, en rendant une ordonnance ou un jugement.

L'avocat de l'intimée fait valoir que la lettre du 12 mai 1978 a eu l'effet d'annuler ou d'interrompre l'avis d'appel, de sorte qu'à compter de cette date, ledit avis était sans valeur. A mon avis, les dispositions législatives susmentionnées ne permettent pas d'en arriver à cette conclusion. Si le Parlement avait voulu prévoir qu'un appel puisse être réglé par voie d'avis de désistement, il lui aurait été facile de l'indiquer dans le texte de loi. La Loi en vigueur prévoit deux façons pour la Commission de régler les appels dont elle est saisie. La première, dont les modalités ont déjà fait l'objet de commentaires, ressort aux articles 7 et 9 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*. La deuxième, qui prévoit le rejet des appels, est énoncée à l'article 171(1)(a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (précité). Toutefois, dans ces deux cas, la Loi prévoit que la décision ne peut venir que de la Commission elle-même.

The respondent also submitted that the Board has for matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record pursuant to section 8(2) of the *Tax Review Board Act*¹ and then refers to the *Federal Court Rules* and to the *Ontario Rules of Practice*, as being but two examples of procedures providing for discontinuance or withdrawal of actions in the superior courts. The answer to this submission is that the powers granted in subsection (2) of section 8 relate to the due exercise of the Board's jurisdiction. The Board's jurisdiction is set out in sections 7 and 9 *supra*. Accordingly, section 8(2) cannot be invoked to extend the jurisdiction given to the Board under sections 7 and 9. As I read section 8(2), it merely confers on the Board, the ancillary powers of a superior court, to properly exercise the jurisdiction given to it by sections 7 and 9 but it does not confer upon the Board added jurisdiction.

For the above reasons, I have concluded that the Assistant Chairman erred in refusing to grant the applicant's request to have his appeal heard.

I would therefore allow the section 28 application, set aside the decision of the Board dated April 6, 1979 and refer the matter back to the Board for reconsideration in a manner not inconsistent with these reasons.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

¹ Section 8(2) reads as follows:

8. ...

(2) The Board has, as regards the attendance, swearing and examination of witnesses and the production and inspection of documents, and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

L'intimée fait aussi valoir que la Commission possède, en ce qui concerne les matières nécessaires ou convenant au bon exercice de sa compétence, tous les pouvoirs, droits et privilèges conférés à une cour supérieure d'archives et ce, conformément à l'article 8(2) de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*¹. Elle se reporte ensuite aux *Règles de la Cour fédérale* ainsi qu'aux *Rules of Practice* de l'Ontario, comme étant deux exemples de règles de procédure qui prévoient le désistement ou l'abandon des actions dans les cours supérieures. On peut répondre à cet argument en disant que les pouvoirs accordés par le paragraphe (2) de l'article 8 ont trait au bon exercice de la compétence conférée à la Commission. Cette compétence est décrite aux articles 7 et 9 susmentionnés. En conséquence, on ne peut se fonder sur l'article 8(2) pour attribuer une plus grande compétence que celle conférée à la Commission par les articles 7 et 9. L'article 8(2), selon mon interprétation, ne confère à la Commission que les pouvoirs accessoires d'une cour supérieure et ce, en vue du bon exercice de la compétence que lui attribuent les articles 7 et 9. Il ne peut avoir pour effet d'élargir cette compétence.

Pour ces motifs, je conclus, que le président adjoint a commis une erreur en rejetant la demande déposée par le requérant en vue d'obtenir l'audition de son appel.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir la demande présentée en vertu de l'article 28, d'annuler la décision rendue par la Commission le 6 avril 1979 et de lui renvoyer l'affaire pour qu'elle la réexamine à la lumière des présents motifs.

h

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris.

* * *

¹ L'article 8(2) se lit comme suit:

8. ...

(2) La Commission a, en ce qui concerne la présence, l'assermentation et l'interrogatoire des témoins, la production et l'inspection des documents et autres matières nécessaires ou convenant au bon exercice de sa compétence, tous les pouvoirs, droits et privilèges conférés à une cour supérieure d'archives.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

KERR D.J.: As indicated in the reasons for judgment of Heald J., a notice of appeal from an income tax reassessment was filed with the Tax Review Board on behalf of the applicant; and subsequently a letter was sent to the Board on his behalf withdrawing the appeal. Thereupon a letter dated May 17, 1978, signed by Michael L. Artelle, Senior Court Registrar, indicated and notified the disposal that was made of the matter. It is not clear whether the treatment of the letter withdrawing the appeal was a departure from the Board's policy of issuing judgment in an appeal withdrawn—or whether the policy itself had been discontinued.

Whatever the Board's policy may be, I understand that the Board has not made any "rule" dealing specifically with withdrawals of appeals.

The primary and fundamental issue between the parties is the reassessment of the applicant's income tax. The merits of that issue have not been dealt with by the Board. The more limited issue before this Court is related to the former.

Section 9(2) of the *Tax Review Board Act* directs the Board to deal with appeals "as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness will permit".

In the circumstances, I agree with the disposal of the application as proposed by Heald J.

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

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Comme on l'a déjà souligné dans les motifs du jugement prononcés par le juge Heald, un avis d'appel d'une nouvelle cotisation a été déposé pour le requérant auprès de la Commission de révision de l'impôt. Par la suite, la Commission recevait, au nom du requérant, une lettre de désistement d'appel. Peu après, une lettre datée du 17 mai 1978 et signée par Michael L. Artelle, registraire principal de la Cour, avisait le requérant de la décision prise à l'égard de cette affaire. Toutefois, il n'est pas clair si la suite donnée à la lettre de désistement constituait une dérogation à la politique établie de la Commission de rendre un jugement dans les cas de désistement, ou si cette politique elle-même avait été abandonnée.

Quelle que soit la politique de la Commission, je crois savoir qu'elle n'a pas établi de «règle» traitant tout particulièrement des désistements d'appel.

La nouvelle cotisation d'impôt sur le revenu du requérant constitue la principale question litigieuse qui se pose à l'égard des parties. La Commission n'a pas examiné le fond de cette question à laquelle se rapporte le point étroit soumis à l'examen de cette Cour.

L'article 9(2) de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* ordonne à la Commission d'examiner les appels «avec aussi peu de formalisme et d'une manière aussi expéditive que le permettent les circonstances et les considérations d'équité».

Dans ces circonstances, je souscris à la décision rendue en l'espèce par le juge Heald.