

The Queen (Appellant)

v.

Joseph M. Weintraub (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Thurlow J. and Sheppard D.J.—Ottawa, June 26, 1972.

Income tax—Appeal from assessment—Defendant should be the Queen—Income Tax Act, R.S.C. 1952, c. 148, s. 175 (am. 1970-71, c. 63)—Federal Court Act, s. 48.

Having regard to the provisions of the *Department of National Revenue Act*, R.S.C. 1970, c. N-15, section 4, the Minister in exercising his functions under the *Income Tax Act* does so as an officer of the Crown and not as *persona designata*. Accordingly an appeal against an income tax assessment must under section 175 of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, as amended by 1970-71, c. 63, be instituted in the manner set forth in section 48 of the *Federal Court Act*, i.e. against Her Majesty the Queen and not the Minister of National Revenue.

APPEAL from Noël A.C.J., *ante*, p.

G. W. Ainslie, Q.C. and A. P. Gauthier for appellant.

B. Verchere for respondent.

JACKETT C.J. (orally)—This is an appeal from a decision of the Trial Division dated June 13, 1972, dismissing an application for an order dismissing this appeal, which was brought by way of a Statement of Claim or a Declaration under section 48 of the *Federal Court Act* on the ground “that no relief can be sought or obtained from Her Majesty . . . in respect of the exercise by the Minister of National Revenue of the administrative duty conferred on him as a *persona designata* under the provisions of the *Income Tax Act* to assess the tax payable by the Plaintiff”.

I am of opinion that this appeal should be dismissed with costs for the reasons given by the Associate Chief Justice in dismissing the motion. However, out of deference to the argument of counsel, I shall endeavour to summarize briefly the reasons as I see them why the appeal must fail.

The *Income Tax Act* imposes taxes payable to Her Majesty. (See section 118 of the “former

La Reine (Appelante)

c.

Joseph M. Weintraub (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Thurlow et le juge suppléant Sheppard—Ottawa, le 26 juin 1972.

Impôt sur le revenu—Appel d'une cotisation—La défenderesse doit être la Reine—Loi de l'impôt sur le revenu, S.R.C. 1952, c. 148, art. 175 (mod. par 1970-71, c. 63)—Loi sur la Cour fédérale, art. 48.

Eu égard aux dispositions de la *Loi sur le ministère du Revenu national*, S.R.C. 1970, c. N-15, article 4, le Ministre, dans l'exercice des fonctions que lui confère la *Loi de l'impôt sur le revenu*, agit en qualité de préposé de la Couronne et non à titre de personne désignée. Par conséquent, l'appel d'une cotisation à l'impôt sur le revenu doit, aux termes de l'article 175 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, c. 148, tel que modifié par 1970-71, c. 63, être interjeté de la manière énoncée à l'article 48 de la *Loi sur la Cour fédérale*, c.-à-d. qu'il doit être dirigé contre Sa Majesté la Reine et non contre le ministre du Revenu national.

APPEL du juge en chef adjoint Noël, *ante* p.

G. W. Ainslie, c.r. et A. P. Gauthier pour l'appelante.

B. Verchere pour l'intimé.

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—Le présent appel porte sur une décision de la Division de première instance en date du 13 juin 1972, qui a rejeté une requête aux fins d'ordonnance de rejet du présent appel, interjeté par voie de déclaration en conformité de l'article 48 de la *Loi sur la Cour fédérale*, au motif que «l'on ne peut rechercher ni obtenir réparation de Sa Majesté . . . relativement à l'exercice des fonctions administratives que la *Loi de l'impôt sur le revenu* confère au ministre du Revenu national, à titre de personne désignée, quant à l'évaluation de l'impôt que doit payer le demandeur».

Je suis d'avis que le présent appel doit être rejeté avec dépens pour les motifs qu'a énoncés le juge en chef adjoint lorsqu'il a rejeté la requête. Toutefois, par considération pour les arguments présentés par l'avocat, je vais m'efforcer de résumer brièvement ma conception des motifs pour lesquels l'appel doit être rejeté.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* lève des impôts payables à Sa Majesté. (Voir l'article

Act" and section 222 of the "amended Act".) The Minister of National Revenue, who is head of a government department (see the *Department of National Revenue Act*, R.S.C. 1970, c. N-15), is charged with the administration and enforcement of the *Income Tax Act*. (See section 220 of the amended Act.) He has no rights or obligations personally in respect of the taxes imposed. What he does, through his department, is carry on, on behalf of Her Majesty, all the operations that are required to collect the amounts payable under the Act and to repay, on behalf of Her Majesty out of Her Majesty's funds, any amounts that have to be repaid under the Act.

One of the things that must be done by any minister who has to collect amounts payable to the Crown is to make a determination, as best he can, of the amounts that are payable, so that he can claim them. The device adopted in the *Income Tax Act* to get a final determination of such amounts is to make the minister's determination, or assessment, of any such amount final, subject to appeal to the Courts. In my view, however, such a determination or assessment is nevertheless merely a part of the minister's administration of the Act. It is done in the carrying out of his duties as a minister of the Crown charged with the collection of the revenues.

On an appeal to the Courts from such an assessment, the issue is an issue as to the amount of tax payable to Her Majesty and is, therefore, an issue between the taxpayer and Her Majesty. When, heretofore, such an appeal has been carried on by way of a proceeding set up as a proceeding between the taxpayer and the minister, the minister has been a nominated party carrying on litigation on behalf of Her Majesty just as the Attorney General is conducting litigation on behalf of Her Majesty when he brings an action, as Attorney General, in one of the other courts of the land for a debt owing to Her Majesty.

Until recently, it has been the custom to carry on litigation concerning rights or obligations of the Crown by way of special proceedings, e.g., petitions of right and informations. The current

118 de l'«ancienne Loi» et l'article 222 de la «Loi modifiée»¹.) Le ministre du Revenu national, qui est le chef d'un ministère gouvernemental, (voir la *Loi sur le ministère du Revenu national*, S.R.C. 1970, c. N-15) est chargé de l'application et de l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. (Voir l'article 220 de la Loi modifiée.) Il n'a ni droits ni obligations personnelles quant aux impôts qui sont levés. Son travail consiste à faire au nom de Sa Majesté, par l'intermédiaire de son ministère, toutes les opérations nécessaires à la perception des sommes qui doivent être payées en vertu de la Loi et de rembourser, au nom de Sa Majesté et sur les fonds de Sa Majesté, toutes les sommes qui doivent être remboursées en vertu de cette Loi.

Tout ministre chargé de percevoir des deniers dus à la Couronne doit, entre autres, fixer le plus exactement possible les sommes qui doivent être payées, afin de pouvoir en réclamer le paiement. Pour obtenir une évaluation définitive des sommes qui doivent être ainsi payées, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a rendu définitive l'évaluation du Ministre, c.-à-d. la cotisation, sous réserve d'appel devant les tribunaux. Toutefois, à mon avis, cette évaluation ou cotisation fait simplement partie de l'application générale de la Loi par le ministre. Elle est établie dans l'exercice de ses fonctions à titre de ministre de la Couronne chargé de la perception des revenus.

Lorsqu'il est fait appel de ces cotisations devant les tribunaux, le litige porte sur le montant de l'impôt qui doit être payé à Sa Majesté et, par conséquent, les parties au litige sont le contribuable et Sa Majesté. Par suite, lorsqu'un tel appel est interjeté au moyen d'actes de procédure intervenant entre le contribuable et le ministre, celui-ci est une partie désignée à un litige au nom de Sa Majesté, tout comme le procureur général est partie à un litige au nom de Sa Majesté lorsqu'il intente une action, à titre de procureur général, devant l'un des autres tribunaux du pays à raison d'une dette due à Sa Majesté.

Jusqu'à une époque récente, les litiges concernant les droits ou les obligations de la Couronne ont fait habituellement l'objet de procédures spéciales, par exemple, les pétitions de

tendency is however to eliminate such special proceedings, with a view to obtaining a uniform proceeding for all law suits whether the Crown is a party or not. So, section 48 of the *Federal Court Act* provides for actions against the Crown being launched by a statement of claim or declaration as are actions in this Court between subject and subject and Rule 600 of the Rules of this Court provides for actions by the Crown being launched in the same way. Section 175 of the amended *Income Tax Act* is another step in the same direction.

In my view, section 175 of the amended *Income Tax Act* is clear and unambiguous. It provides for appeals being instituted "in the manner set forth in section 48 of the *Federal Court Act*", which provision authorizes the institution of a proceeding against the Crown by a document in the form set out in Schedule A of that Act, and that Schedule provides for a statement of claim or declaration entitled between the person launching the proceeding, called "Plaintiff", and "Her Majesty the Queen" called "Defendant". I have difficulty in understanding how it could be thought that section 175 of the amended *Income Tax Act* could mean anything except that an appeal may be brought by a statement of claim or declaration in which the taxpayer is called "Plaintiff" and the other party is "Her Majesty the Queen" and is called "Defendant".

With regard to the argument that an assessment cannot be referred back to the minister if he is not named as a party, I find it difficult to understand the force of the logic involved. A Court of Appeal, if so authorized, refers an ordinary matter back to a trial court although that Court is not named as a party to the appeal. So, also, I find no difficulty in applying a provision that authorizes the referring back of an assessment to the minister for re-assessment although he is not named as a party to the proceeding. The same answer may be made to any difficulty that may be raised concerning any other order that may be made in disposing of an income tax appeal. What the minister does under the Act, he does on behalf of Her Majesty and, if the Court has authority to give a

droit et les informations. La tendance actuelle est toutefois d'éliminer ces procédures spéciales, aux fins d'uniformiser la procédure de toutes les actions judiciaires, que la Couronne y soit partie ou non. Ainsi, l'article 48 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit que des poursuites contre la Couronne peuvent être intentées au moyen d'une déclaration, comme les actions entre deux citoyens devant cette Cour, et la Règle 600 des règles de cette Cour prévoit des actions contre la Couronne qui peuvent être intentées de la même façon. L'article 175 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (modifiée) constitue un autre pas dans le même sens.

A mon avis, l'article 175 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (modifiée) est clair et sans ambiguïté. Il prévoit que des appels peuvent être interjetés «de la manière indiquée à l'article 48 de la *Loi sur la Cour fédérale*», position qui permet d'intenter des actions contre la Couronne au moyen d'un document établi en la forme exposée à l'annexe A de cette Loi. Ladite annexe prévoit une déclaration dont l'intitulé doit comprendre le nom de la partie qui poursuit (demandeur) et celui de «Sa Majesté la Reine» (défenderesse). J'ai du mal à comprendre comment on a pu croire que l'article 175 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (modifiée) pouvait signifier autre chose que ceci: un appel peut être interjeté au moyen d'une déclaration dans laquelle le contribuable est appelé le «demandeur», l'autre partie étant «Sa Majesté la Reine», appelée la «défenderesse».

En ce qui concerne l'argument selon lequel une cotisation ne peut pas être renvoyée au ministre s'il n'est pas désigné comme partie à l'action, il me semble difficile de comprendre la logique du raisonnement. Une Cour d'appel, lorsqu'elle a le pouvoir de le faire, peut renvoyer une affaire ordinaire à un tribunal de première instance, même si ce tribunal n'est pas désigné comme partie à l'appel. Je ne vois donc pas ce qui peut empêcher l'application d'une disposition qui donne le pouvoir de renvoyer une cotisation au ministre aux fins de nouvelle cotisation, bien qu'il ne figure pas en qualité de partie à la procédure. La même réponse peut être faite à tout argument qui peut être présenté au sujet de toute ordonnance qui peut être rendue lorsqu'on tranche un appel en matière

direction that involves him exercising his functions under the Act, as, for example, an order that he make a refund, all that is necessary is that Her Majesty, whose rights and monies are those involved, be a party.

* * *

THURLOW J.—I am of the same opinion and I only wish to add that even if some of the functions of the Minister under the *Income Tax Act* should be regarded as exercisable as a *persona designata* rather than as a servant of the Crown, I would reach the same conclusion as to the interpretation of section 175.

* * *

SHEPPARD D.J. concurred with Jackett C.J.

¹ I use these expressions in the sense defined by section 8 of c. 63 of 1970-71.

d'impôt sur le revenu. Ce que le ministre fait en vertu de la Loi, il le fait au nom de Sa Majesté et, si la Cour a le pouvoir de donner des ordres qui l'obligent à exercer les fonctions que la Loi lui a attribuées, comme de lui ordonner, par exemple, d'effectuer un remboursement, il suffit que Sa Majesté, dont les droits et les deniers sont en cause, soit partie.

* * *

LE JUGE THURLOW—Je suis du même avis et je désire simplement ajouter que, même si certaines des fonctions que la *Loi de l'impôt sur le revenu* attribue au Ministre peuvent être considérées comme pouvant être exercées en sa qualité de personne désignée plutôt qu'en sa qualité de mandataire de la Couronne, je tirerais la même conclusion quant à l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 175.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT SHEPPARD a souscrit à l'avis du juge en chef Jackett.

¹ J'emploie ces expressions au sens de l'article 8 du c. 63 de 1970-71.