

T-667-86

T-667-86

Peter S. Laframboise (Applicant)

v.

The Queen (Respondent)

INDEXED AS: LAFRAMBOISE v. R.

Trial Division, Joyal J.—Toronto, May 22; Ottawa, July 2, 1986.

Income tax — Seizures — Act amendment containing new rule restricting Minister's right to collect taxes owing — Exception providing Minister may take immediate action when collection might be jeopardized by delay — Extent of Minister's discretion — Onus on Minister to justify taking immediate action — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 225 (as am. by S.C. 1985, c. 45, s. 115), 225.1 (as added idem, s. 116), 225.2 (as added idem), 226.

Apparently unemployed, the taxpayer was assessed on February 18, 1985 in the amount of \$85,129.06 on an income calculated on a net worth basis of \$184,929. An investigation by the Special Investigations Division of Revenue Canada disclosed that the taxpayer had purchased a car for \$13,700 and a pleasure boat for \$15,500, had transferred \$65,000 to a friend or associate and had tried to transport \$14,000, concealed under his car, to the United States. He also had \$13,000 in a bank account. On January 28, 1986, the taxpayer was arrested on charges of conspiracy to traffic in narcotics.

In February 1986, the Minister, considering that the collection of the taxes owing might be jeopardized by delay, made a direction pursuant to subsection 225.2(1) of the Act, ordering an immediate seizure of some of the taxpayer's assets.

This is an application under subsection 225.2(3) of the Act to have that direction vacated.

Held, the application should be dismissed.

The power to take immediate collecting action is an exception to a recent amendment to the *Income Tax Act* (section 225.1) limiting the authority of the Minister to enforce payment of taxes owing on an assessment until there has been a final determination of the tax payable. This amendment represents a considerable departure from a long-standing provision in the Act.

Subsection 225.2(3) provides for a kind of show cause hearing where the Minister has the burden of justifying his direction.

The Minister had sufficient grounds to give the direction. The nature of the assessment itself raises reasonable apprehensions that the taxpayer had not been conducting his affairs in orthodox fashion. The following circumstances, taken together, constituted sufficient grounds for the Minister to have exercised his power: the attempt to smuggle money into the United

Peter S. Laframboise (requérant)

c.

a La Reine (intimée)

RÉPERTORIÉ: LAFRAMBOISE C. R.

Division de première instance, juge Joyal—
b Toronto, 22 mai; Ottawa, 2 juillet 1986.

Impôt sur le revenu — Saisies — Modification apportée à la Loi et prévoyant une nouvelle règle restreignant le droit du Ministre de recouvrer des impôts impayés — Une exception prévoit que le Ministre peut prendre des mesures immédiates lorsque l'octroi d'un délai au contribuable pourrait compromettre le recouvrement — Étendue du pouvoir discrétionnaire du Ministre — Il incombe au Ministre de justifier son action immédiate — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 225 (mod. par S.C. 1985, chap. 45, art. 115), 225.1 (ajouté, idem, art. 116), 225.2 (ajouté, idem), 226.

d La cotisation du contribuable, qui ne semblait pas avoir d'emploi, a été établie le 18 février 1985 et fixée au montant de 85 129,06 \$, calculé à partir d'un revenu net de 184 929 \$. Une enquête menée par la division des Enquêtes spéciales de Revenu Canada a permis de constater que le contribuable avait fait l'acquisition d'une voiture de 13 700 \$ et d'un bateau de plaisance de 15 500 \$, qu'il avait transféré 65 000 \$ à un ami ou associé et qu'il avait essayé de transporter aux États-Unis 14 000 \$ cachés sous sa voiture. Il détenait également 13 000 \$ dans un compte de banque. Le contribuable a été arrêté le 28 janvier 1986 et accusé de complot en vue de faire le trafic de stupéfiants.

f Jugeant que le recouvrement des impôts impayés pourrait être compromis s'il octroyait un délai au contribuable et se fondant sur le paragraphe 225.2(1) de la Loi, le Ministre a ordonné en février 1986 la saisie immédiate de certains biens du contribuable.

g Il s'agit d'une requête en révision de l'ordre donné, fondée sur le paragraphe 225.2(3) de la Loi.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

h Le pouvoir de prendre des mesures immédiates de recouvrement est une exception à une modification récente apportée à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (article 225.1) restreignant le pouvoir du Ministre de recouvrer des impôts impayés qui sont déterminés par une cotisation, jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue quant à l'impôt payable. Cette modification se distingue nettement des règles qui, pendant longtemps, ont été appliquées en matière d'impôt.

i Le paragraphe 225.2(3) prévoit une audience où sont exposés les motifs en cause et où il incombe au Ministre de justifier l'ordre qu'il a donné.

j Le Ministre disposait de motifs suffisants pour donner l'ordre en cause. La nature même de la cotisation soulève des doutes raisonnables selon lesquels le contribuable n'aurait pas géré ses affaires d'une façon orthodoxe. Pris ensemble, les facteurs qui suivent permettaient au Ministre d'exercer ses pouvoirs: la tentative de passer illégalement de l'argent aux États-Unis, le

States, the withdrawal of cash from a bank, the taxpayer's statement to a police constable that he had hidden that money and that the police would never find it, and the exchange of cash for tangible assets.

Subsection 225.2(1) is couched in liberal terms that provide considerable latitude to the Minister, a greater latitude than when one deals with a seizure before judgment: subsection 225.2(1) provides that the Minister may take immediate action when "it may reasonably be considered that collection of an amount assessed . . . would be jeopardized by a delay". The scope of the Minister's power was broader than that found in *Mareva* injunction cases so that the tests discussed in those cases were not determinative in dealing with the Minister's direction.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Erie Mfg. Co. (Can.) Ltd. v. Rogers (1981), 24 C.P.C. 132 (H.C. Ont.); *Chitel et al. v. Rothbart et al.* (1982), 39 O.R. (2d) 513 (C.A.).

COUNSEL:

John I. Laskin and *C. Medland* for applicant.

P. A. Vita, Q.C. and *M. J. B. Wood* for respondent.

SOLICITORS:

Davies, Ward & Beck, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JOYAL J.: This is an application to vacate a direction by the Minister of National Revenue made pursuant to subsection 225.2(1) [as added by S.C. 1985, c. 45, s. 116] of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148 (as am. by S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 1). It arises from the enactment by Parliament in 1985 of certain amendments to the *Income Tax Act* limiting the authority of the Minister of National Revenue to enforce payment of taxes owing on an assessment until there has been a final determination of the tax payable.

retrait d'une somme en espèces d'une banque, la déclaration du contribuable qui a dit à un policier avoir caché l'argent et que la police ne le trouverait jamais, et l'échange d'argent comptant contre des actifs corporels.

^a Le paragraphe 225.2(1) est libellé d'une manière souple qui donne une très grande latitude au Ministre, latitude plus large que celle qui existe lorsqu'il s'agit d'une saisie avant jugement: le paragraphe 225.2(1) prévoit que le Ministre peut prendre des mesures immédiates «[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». Le pouvoir conféré au Ministre a une portée plus étendue que celle qui existe dans les injonctions *Mareva*, de sorte que les critères examinés dans ces cas ne sont pas déterminants pour ce qui est de l'ordre du Ministre.

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Erie Mfg. Co. (Can.) Ltd. v. Rogers (1981), 24 C.P.C. 132 (H.C. Ont.); *Chitel et al. v. Rothbart et al.* (1982), 39 O.R. (2d) 513 (C.A.).

AVOCATS:

John I. Laskin et *C. Medland* pour le requérant.

P. A. Vita, c.r. et *M. J. B. Wood* pour l'intimée.

PROCUREURS:

Davies, Ward & Beck, Toronto, pour le requérant.

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

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

^h LE JUGE JOYAL: Il s'agit d'une requête en révision d'un ordre du ministre du Revenu national, donné en application du paragraphe 225.2(1) [ajouté par S.C. 1985, chap. 45, art. 116] 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), et ses modifications. Ce recours est issu de certaines modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* adoptées par le Parlement en 1985 et qui ont pour effet de limiter le pouvoir du ministre du Revenu national de recouvrer des impôts impayés qui sont déterminés par une cotisation, jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue quant à l'impôt payable.

These amendments are found in section 225 of the *Income Tax Act* and were enacted [sections 225.1 and 225.2] in S.C. 1985, c. 45, section 116.

Subsection 225.1(1) contains detailed rules restricting the right of the Minister to collect taxes owing. These rules represent a considerable departure from a long-standing provision in the *Income Tax Act* and are meant to dampen considerably the right of the Minister to collect a tax until various avenues of appeal have been exhausted. The full text of the subsection is as follows:

225.1 (1) Where a taxpayer is liable for the payment of an amount assessed under this Act (in this subsection referred to as the "unpaid amount"), other than an amount payable under subsection 227(9), the Minister shall not, for the purpose of collecting the unpaid amount,

- (a) commence legal proceedings in a court,
- (b) certify the unpaid amount under subsection 223(1),
- (c) require a person to make a payment under subsection 224(1),
- (d) require an institution or person to make a payment under subsection 224(1.1),
- (e) require the retention of the unpaid amount by way of deduction or set-off under section 224.1,
- (f) require a person to turn over moneys under subsection 224.3(1), or
- (g) give a notice, issue a certificate or make a direction under subsection 225(1)

before the day that is 90 days after the day of mailing of the notice of assessment.

Notwithstanding these limitations, however, the new amendments provide an exception. This exception is found in subsection 225.2(1) and authorizes the Minister to take immediate action to collect when it may reasonably be considered that the collection of an amount assessed might be jeopardized by delay.

The full text of subsection 225.2(1) reads 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

Ces modifications figurent à l'article 225 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et elles ont été décrétées [les articles 225.1 et 225.2] dans S.C. 1985, chap. 45, article 116.

^a Le paragraphe 225.1(1) prévoit des règles détaillées qui restreignent le droit du Ministre de recouvrer des impôts impayés. Ces règles se distinguent nettement de celles qui, pendant longtemps, ont été appliquées en matière d'impôt, et elles visent à réduire de façon importante le droit du Ministre de recouvrer un impôt impayé tant que les divers moyens d'appel n'ont pas été épuisés. Voici le texte dudit paragraphe:

^c **225.1 (1)** Lorsqu'un contribuable est redevable du montant d'une cotisation établie en vertu de la présente loi (appelé «montant impayé» au présent paragraphe), à l'exception d'un montant payable en vertu du paragraphe 227(9), le ministre, pour recouvrer le montant impayé, ne peut, avant le 90^e jour suivant la date de mise à la poste de l'avis de cotisation,

- ^d a) entamer une poursuite devant un tribunal;
- b) attester le montant impayé, conformément au paragraphe 223(1);
- c) exiger qu'une personne fasse un paiement, conformément au paragraphe 224(1);
- ^e d) exiger qu'une institution ou personne visée au paragraphe 224(1.1) fasse un paiement, conformément à ce paragraphe;
- e) exiger la retenue du montant impayé par déduction ou compensation, conformément à l'article 224.1;
- ^f f) exiger qu'une personne remette des deniers, conformément au paragraphe 224.3(1);
- f) g) donner un avis, délivrer un certificat ou donner un ordre, conformément au paragraphe 225(1).

^g Malgré ces restrictions, les nouvelles modifications comportent néanmoins une exception. Celle-ci figure au paragraphe 225.2(1) et permet au Ministre de prendre des mesures de recouvrement immédiates lorsqu'il est raisonnable de croire que ^h 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.

Voici le libellé du paragraphe 225.2(1):

ⁱ **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

described in paragraphs 225.1(1)(a) to (g) with respect to that amount or that part thereof.

By direction, therefore, the Minister in such circumstances may demand immediate payment of the amount assessed and take such procedures to enforce payment as would otherwise be denied him.

The taxpayer, however, is not without recourse. Pursuant to subsection 225.2(3), he may file an application to a Superior Court or Federal Court judge to have the direction varied or vacated. It is a kind of show cause hearing where the Minister has the burden of justifying his direction. The judge may then dispose of the application by confirming the direction, by vacating it or varying it and may make such other order as he considers appropriate. In effect, a judge may look at the grounds on which the Minister has made his direction and decide whether or not they are of a nature to justify the exceptional measure the Minister has taken. In effect, the procedure is a check on the Minister's authority which would otherwise be substantially unfettered.

The applicant before me is a taxpayer who was assessed on February 18, 1985. He was assessed in the amount of \$85,129.06 on an income calculated on a net worth basis of \$184,929. This assessment was the result of an investigation by the Special Investigations Division of the Windsor District Taxation Office of Revenue Canada. The investigation disclosed that although the taxpayer appeared unemployed, there was evidence of some affluent pursuits in which the taxpayer had been engaged, namely the purchase of a car for \$13,700, the purchase of a pleasure boat for \$15,500, the transfer of \$65,000 to a friend or associate and the transportation to the United States of some \$14,000 concealed underneath his automobile. The taxpayer also held some \$13,000 in a bank account.

Law enforcement agencies as well had reasons to be concerned with the taxpayer. Drug section officers of the Royal Canadian Mounted Police became interested in the taxpayer's activities and suspected that the taxpayer's source of income was from trafficking in drugs. This interest was in tandem with Revenue Canada which always takes

alinéas 225.1(1)a) à g) à l'égard de tout ou partie de ce montant.

Dans de telles circonstances, le Ministre peut donc, au moyen d'un ordre, exiger le paiement immédiat de la cotisation d'impôt établie et engager des procédures de recouvrement qui lui seraient autrement interdites.

Le contribuable n'est toutefois pas sans recours. En effet, le paragraphe 225.2(3) lui permet de présenter une requête à un juge d'une Cour supérieure ou de la Cour fédérale en vue de faire annuler ou modifier l'ordre donné. Ce recours donne lieu à une audience où sont exposés les motifs en cause et où il incombe au Ministre de justifier l'ordre qu'il a donné. Le juge peut alors statuer sur la requête, soit en confirmant l'ordre, soit en l'annulant ou en le modifiant et rendre toute autre ordonnance qu'il juge indiquée. Un juge peut donc examiner les motifs à partir desquels le Ministre a donné l'ordre en question et décider s'ils sont de nature à justifier la mesure exceptionnelle prise par le Ministre. Il s'agit par conséquent d'une procédure de contrôle de l'exercice des pouvoirs du Ministre qui, autrement, seraient illimités.

Le requérant est un contribuable dont la cotisation a été établie le 18 février 1985. Le montant de cette cotisation qui s'élève à 85 129,06 \$ a été calculé à partir d'un revenu net de 184 929 \$. Celle-ci faisait suite à une enquête menée par la division des Enquêtes spéciales du Bureau d'impôt de la région de Windsor, de Revenu Canada. L'enquête a permis de constater que, même si le contribuable ne semblait pas avoir d'emploi, ses activités dénotaient un niveau de vie élevé; il a notamment fait l'acquisition d'une voiture de 13 700 \$ et d'un bateau de plaisance de 15 500 \$, il a effectué un transfert de 65 000 \$ à un ami ou associé et transporté aux États-Unis environ 14 000 \$ cachés sous sa voiture. Le contribuable détenait également quelque 13 000 \$ dans un compte de banque.

Les organismes chargés d'appliquer la loi avaient également de bonnes raisons de s'interroger au sujet du contribuable. Les responsables de la section antidrogue de la Gendarmerie royale du Canada se sont penchés sur ses activités, le soupçonnant de vivre du trafic de la drogue. Œuvrant de pair avec la GRC, Revenu Canada a, pour sa

the position that notwithstanding the source of any income, a taxpayer should pay his fair share of taxes on it.

The result of the investigations by law enforcement agencies was to arrest the taxpayer on January 28, 1986 on charges of conspiracy to traffic in narcotics. He was released on bail. The result of the investigation by Revenue Canada was to submit to the Minister a lengthy telex message dated February 14, 1984 outlining the following:

1. The proposed assessment in the amount I have stated;
2. The grounds for assessment;
3. The fact of the criminal charges laid against him;
4. The grounds for the application of the jeopardy provisions I have previously explained;
5. A statement of the assets to be seized or proposed collection action to be taken.

The grounds for the application of the jeopardy provisions are summarized in four affidavits filed on behalf of the Minister.

The first affidavit is by Mr. H. A. Diguier, an Assistant Deputy Minister of Revenue Canada who states that his decision to make a direction was based on information in the statement contained in the telex of February 14, 1986. The direction he did make was communicated to the taxpayer by registered mail on February 18, 1986 and copy of that letter together with copy of the Notice of Assessment and of the telex are attached as exhibits to the affidavit.

The next affidavit is from Constable R. Reynolds of the Royal Canadian Mounted Police who states that on January 10, 1986, he had proceeded to the international border at the Ambassador Bridge linking Windsor, Ontario to Detroit, Michigan, where he observed that the U.S. Customs Service had taken the taxpayer into custody and had seized the equivalent of some \$14,000 in Canadian funds which the U.S. authorities had discovered concealed underneath the taxpayer's car.

part, toujours défendu le principe selon lequel un contribuable doit payer sa juste part d'impôt sur son revenu, quelle que soit la source de celui-ci.

À la suite des enquêtes menées par les organismes chargés d'appliquer la loi, le contribuable a été arrêté le 28 janvier 1986 et accusé de complot en vue de faire le trafic de stupéfiants, pour être ensuite libéré sous caution. Quant à l'enquête menée par Revenu Canada, elle a abouti à l'envoi d'un long télex au Ministre en date du 14 février 1984; voici les éléments principaux de ce télex:

1. La cotisation proposée dont le montant a déjà été mentionné;
2. Les motifs de la cotisation;
3. Les accusations criminelles portées contre le contribuable;
4. Les motifs justifiant le recours aux dispositions applicables lorsque le recouvrement est compromis, comme il a été expliqué auparavant;
5. Un état des biens à être saisis ou à l'égard desquels des mesures de recouvrement devraient être prises.

Les motifs justifiant le recours aux dispositions applicables lorsque le recouvrement est compromis, sont résumés dans quatre affidavits produits pour le compte du Ministre.

Le premier affidavit est signé par M. H. A. Diguier, un sous-ministre adjoint de Revenu Canada; celui-ci y déclare que sa décision de donner un ordre était fondée sur les renseignements obtenus dans le télex du 14 février 1986. On a informé le contribuable de l'ordre en question par courrier recommandé, le 18 février 1986; une copie de cette lettre accompagnée d'une copie de l'avis de cotisation et d'une copie du télex sont jointes à l'affidavit à titre de pièces.

Le deuxième affidavit émane du constable R. Reynolds de la Gendarmerie royale du Canada qui déclare que, le 10 janvier 1986, il s'est rendu à la frontière internationale située sur le pont Ambassador reliant Windsor (Ontario) à Détroit (Michigan), où il a constaté que le service des douanes américaines avait arrêté le contribuable et procédé à la saisie de quelque 14 000 \$ en devises canadiennes trouvés par les autorités américaines sous la voiture de celui-ci.

The third affidavit is from another RCMP constable, N. Wentoniuk, who stated he had obtained a copy of a withdrawal receipt from the Toronto-Dominion Bank dated February 10, 1986 in the amount of \$11,000 and signed by the taxpayer. He also stated that on or about February 10, 1986, he had questioned the taxpayer about the withdrawal and he had replied as follows: "I have it, I stashed it and you will never find it."

The last affidavit on behalf of the Minister is from G. Hooft of the Special Investigations Division of Revenue Canada. It is in this affidavit that the various assets of the taxpayer are disclosed with copies of documents witnessing the various transactions attached as exhibits. Included in these documents is a deed of sale from the taxpayer to his parents of property at 1419 Prince Road in Windsor for nominal consideration and the assumption of a \$21,000 mortgage as well as copies of I.O.U's in the total amount of \$65,000 paid to an associate of the taxpayer for investment purposes.

The case for the taxpayer against what appears, *prima facie*, to be reasonable grounds for the direction is set out in the taxpayer's affidavit dated May 16, 1986. The material elements in the affidavit are that:

1. the taxpayer has strong roots in the community of Windsor;
2. he owns a house, his wife is gainfully employed, his parents live in Windsor and since an industrial accident on June 30, 1984, has been in receipt of Workmen's Compensation benefits of \$412 per week;
3. on or about May 6, 1986, he filed a Notice of Objection to the assessment;
4. upon his release pending trial on the criminal charges, bail was set at \$10,000 cash and \$60,000 securities together with the condition that he remain in the County of Essex as well as sign in at the local police station every Sunday.

The taxpayer further states that the bail conditions imposed on him have not been breached to

Le troisième affidavit est celui d'un autre constable de la GRC, N. Wentoniuk, qui déclare avoir obtenu copie d'un reçu de retrait de la Banque Toronto-Dominion pour la somme de 11 000 \$, daté du 10 février 1986 et signé par le contribuable. Il ajoute que, vers le 10 février 1986, il a interrogé le contribuable relativement au retrait et que celui-ci a répondu: [TRADUCTION] «Il est en ma possession, je l'ai caché, vous ne le trouverez jamais.»

Le dernier affidavit a été rédigé pour le compte du Ministre par G. Hooft de la section des enquêtes spéciales de Revenu Canada. C'est dans cet affidavit que les divers biens du contribuable sont décrits; des copies de documents attestant des diverses opérations en cause y sont jointes à titre de pièces. Parmi ces documents se trouve un acte de vente grâce auquel le contribuable a vendu à ses parents une propriété sise au 1419 chemin Prince à Windsor moyennant une somme symbolique, la prise en charge d'une hypothèque de 21 000 \$ et des copies de reconnaissances de dettes totalisant la somme de 65 000 \$ versée à un associé du contribuable à des fins d'investissement.

Les arguments soulevés par le contribuable contre ce qui semble, à première vue, constituer des motifs raisonnables de donner l'ordre en question, sont énumérés dans son affidavit du 16 mai 1986, dont voici les principales données:

1. le contribuable est solidement enraciné dans la ville de Windsor;
2. il est propriétaire d'une maison, son épouse travaille et touche un salaire, ses parents vivent à Windsor et, depuis un accident de travail survenu le 30 juin 1984, il reçoit une indemnisation des accidents du travail s'élevant à 412 \$ par semaine;
3. vers le 6 mai 1986, il a déposé un avis d'opposition relatif à sa cotisation;
4. au moment de sa mise en liberté en attendant la tenue de son procès relatif aux accusations criminelles, il a dû fournir une caution de 10 000 \$ en espèces et de 60 000 \$ en valeurs, le tout étant assorti de la condition de demeurer dans le comté d'Essex et de se présenter au poste de police local tous les dimanches.

Le contribuable déclare en outre qu'il s'est toujours conformé aux conditions afférentes à sa mise

date and that he has no intention of breaching them prior to his criminal trial.

The taxpayer's Notice of Objection is attached to his affidavit. The grounds stated are that no reason was advanced to him to explain or justify the amount of tax assessed nor to justify jeopardy procedures against him.

On the basis of the evidence before me, I have no hesitation in concluding that the Minister, on February 18, 1986, had sufficient grounds to make his direction. I find that the nature of the assessment itself raises reasonable apprehensions that the taxpayer had not been conducting his affairs in what might be called orthodox fashion. There is reasonable apprehension that in placing surplus funds for investment purposes through the hands of a third party instead of directly, there would be difficulty in retracing these funds or in recovering them.

Discounting for the moment the real apprehension that the taxpayer's income might have come from criminal pursuits, the incident at the Ambassador Bridge, the withdrawal of cash from the Toronto-Dominion Bank, the taxpayer's statement to a police constable, the exchange of cash for tangible assets, all of these factors taken together provide, in my opinion, sufficient grounds for the Minister to have exercised his power at that particular time.

Counsel for the taxpayer urged the Court to find that there were serious deficiencies in the affidavit evidence submitted on behalf of the Minister. Relying on *Erie Mfg. Co. (Can.) Ltd. v. Rogers* (1981), 24 C.P.C. 132 (H.C. Ont.) and *Chitel et al. v. Rothbart et al.* (1982), 39 O.R. (2d) 513 (C.A.), and other cases dealing with the well-known *Mareva* injunction procedures, counsel for the taxpayer ably and articulately pleaded that the burden on the Minister to justify his actions is a very heavy one and that such action should not be endorsed by this Court except on unassailable grounds. The rules of evidence when submitted in affidavit form must be strictly construed, he said, and particularly in the case of H. A. Diguier's evidence, did the affidavit fail to state that he "believed" in the information communicated to

en liberté et qu'il a l'intention de continuer de le faire d'ici la tenue de son procès au criminel.

Une copie de l'avis d'opposition du contribuable accompagne son affidavit. Les motifs qu'il invoque consistent à dire qu'aucun motif n'a été donné pour expliquer ou justifier le montant de la cotisation d'impôt ou les procédures d'exception engagées contre lui.

Compte tenu des éléments de preuve qui me sont présentés, je n'hésite pas à conclure que, en date du 18 février 1986, le Ministre disposait de motifs suffisants pour donner l'ordre en cause. J'en viens à la conclusion que la nature même de la cotisation soulève des doutes raisonnables selon lesquels le contribuable n'aurait pas géré ses affaires d'une façon que nous pourrions qualifier d'orthodoxe. Il est à craindre qu'à la suite du transfert de fonds excédentaires à des fins d'investissement, par l'entremise d'un tiers plutôt que directement, il serait difficile de retrouver ces fonds ou de les récupérer.

Indépendamment du fait que le revenu du contribuable a pu provenir d'activités criminelles, l'incident qui s'est déroulé sur le pont Ambassador, le retrait d'une somme en espèces de la Banque Toronto-Dominion, la déclaration faite par le contribuable à un policier et l'échange d'argent comptant contre des actifs corporels sont des facteurs qui, pris ensemble, permettraient selon moi au Ministre d'exercer ses pouvoirs à ce moment particulier.

Les avocats du contribuable ont demandé à la Cour de conclure que l'affidavit présenté pour le compte du Ministre était entaché d'irrégularités graves. Invoquant les affaires *Erie Mfg. Co. (Can.) Ltd. v. Rogers* (1981), 24 C.P.C. 132 (H.C. Ont.) et *Chitel et al. v. Rothbart et al.* (1982), 39 O.R. (2d) 513 (C.A.), ainsi que d'autres décisions portant sur les procédures d'injonction engagées dans la célèbre affaire *Mareva*, ils ont fait valoir de façon claire et convaincante que l'obligation qui incombe au Ministre de justifier les mesures qu'il a prises est très lourde, et que la Cour ne doit donner son assentiment à de telles mesures que si ces dernières reposent sur des motifs inattaquables. Ils ont ajouté que, lorsqu'il s'agit d'un affidavit, les règles de la preuve doivent être interprétées strictement; ils ont notamment soulevé le fait que l'affi-

him in telex form by the district investigator, G. Hooft.

The taxpayer's counsel might have an arguable point were the evidence before me limited exclusively to that particular affidavit. As counsel for the Crown reminded me, however, I am entitled to look at all the evidence contained in the other affidavits. These affidavits might also be submitted to theological dissection by anyone who is dialectically inclined but I find on the whole that those essential elements in these affidavits and in the evidence which they contain pass the well-known tests and are sufficiently demonstrated to justify the Minister's action.

I would further observe that the Minister's authority under subsection 225.2(1) is exercisable when "it may reasonably be considered that collection of an amount assessed . . . would be jeopardized by a delay". The expression has sufficiently liberal qualifications to it that its ambit appears to me of far greater scope than that found in *Mareva* injunctions. The word "may" and the expression "reasonably considered", when read together, provide considerable latitude to the Minister, a latitude which I believe is not found whenever one deals with a seizure before judgment.

Logic and good sense tell me that it should be so. The institution of an action by a private litigant against another private litigant cannot be equated with a Notice of Assessment under the *Income Tax Act*. The balances which a Court must maintain are not the same. Between private parties, it is necessary for a plaintiff to establish a strong *prima facie* case. By a Notice of Assessment, however, the case is made as far as the Minister is concerned and the burden rests on the taxpayer to disprove or vary it through appeal procedures. It is the kind of presumption which is not found when dealing with actions on contract or in tort. The uncertainties when dealing with the latter cases are ever present and the consequential damages when a *Mareva* order is granted too generously

davit de H. A. Diguier ne précisait pas si le déposant «était convaincu» de la justesse des renseignements que l'enquêteur G. Hooft lui avait communiqués par télex.

^a L'argument des avocats du contribuable pourrait être défendable si les éléments de preuve dont je dispose se limitaient à ce seul affidavit. Mais, comme les procureurs de la Couronne me l'ont ^b rappelé, j'ai le droit de prendre connaissance de tous les éléments que renferment les autres affidavits. Ceux-ci pourraient aussi faire l'objet d'une savante analyse quant aux motivations profondes ^c des éléments essentiels que renferment ces affidavits ainsi que la preuve qu'ils apportent satisfont aux critères établis et sont suffisamment étayés pour justifier les mesures prises par le Ministre.

^d Je ferai par ailleurs remarquer que le pouvoir conféré au Ministre par le paragraphe 225.2(1) peut être exercé chaque fois «[qu']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». Les conditions que comporte cette expression sont suffisamment souples pour lui conférer, me semble-t-il, une portée plus étendue que celle qui existe dans les injonctions *Mareva*. ^e Lorsqu'ils sont lus en corrélation, le mot «*may*» (peut) et l'expression «raisonnable de croire» donnent une très grande latitude au Ministre, latitude qui, selon ^f moi, n'existe pas lorsqu'il s'agit d'une saisie avant jugement.

^g La logique et le bon sens me dictent qu'il doit en être ainsi. Une action mettant en cause deux particuliers ne peut équivaloir à un avis de cotisation établi en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'équilibre qu'un tribunal doit assurer n'est pas le même dans les deux cas. Lorsqu'un litige met en cause des particuliers, le demandeur doit présenter une preuve *prima facie* convaincante. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un avis de cotisation, le Ministre est libéré du fardeau de la preuve et il appartient au contribuable de démontrer la fausseté ou l'inexactitude de l'avis en engageant ^h des procédures d'appel. Il s'agit d'une sorte de présomption que l'on ne retrouve pas en matière ⁱ contractuelle ou délictuelle. Dans ces domaines, il ^j existe toujours des incertitudes, de sorte que si la

may be incalculable or at least be extremely vexatious.

I should also observe that the subsection 225.2(1) refers to the “collection of an amount assessed [which] would be jeopardized by a delay in the collection thereof” (my underlining), a wording which establishes the presumption that the amount is a “collectible” amount, collectible forthwith, were it not for the delays which subsection 225.1 contemplates. I conclude that, although indicative of the tests which might be applied by a Court in dealing with a Minister’s direction, the tests found in *Mareva* proceedings are far from being determinative or conclusive.

A further argument advanced by counsel for the taxpayer is with respect to another notice sent by Revenue Canada dated February 18, 1986, where a demand is made for immediate payment of the tax assessed. This notice is pursuant to subsection 226(1) and authorizes the Minister to demand payment when he suspects that a taxpayer is about to leave Canada. I was urged to find that there were no grounds for this suspicion. The evidence in the taxpayer’s affidavit as to his family roots in Windsor, his wife’s employment, a home which he owns, all of this quells any reasonable suspicion the Minister might have had. Furthermore, counsel argued, the conditions of the taxpayer’s bail requiring him to stay in Essex County and to report regularly to the local authorities had not been breached and the taxpayer had no intention of breaking them.

Perhaps a case could be made on this were it not for a fact that I should doubt that a Minister’s decision under section 226 is reviewable by a Court. It appears to be independent of the powers conferred under paragraph 225.2(1) and as such is not reviewable under paragraph 225.2(2). Whether this is by reason of legislative policy or legislative oversight is not for me to decide. I can only declare that the leaving Canada issue is not before me nor do I have the necessary jurisdiction to determine whether or not the Minister had reason-

Cour accorde une ordonnance *Mareva* trop facilement, elle peut causer des dommages considérables ou, à tout le moins, très vexatoires.

Je me dois aussi de faire remarquer que le paragraphe 225.2(1) vise le cas où «l’octroi ... d’un délai pour payer le montant d’une cotisation établie à son égard compromettrait le recouvrement de ce montant» (c’est moi qui souligne), libellé qui crée une présomption selon laquelle le montant en cause est un montant «recouvrable» immédiatement, à moins qu’un délai prévu par l’article 225.1 ne soit accordé. Je conclus que, même s’ils peuvent servir à guider la Cour lorsqu’il s’agit de déterminer les règles applicables à un ordre du Ministre, les critères établis dans les procédures *Mareva* sont loin d’être déterminants ou concluants.

Les avocats du contribuable ont également fait mention d’un autre avis envoyé par Revenu Canada et daté du 18 février 1986, qui réclamait le paiement immédiat de la cotisation d’impôt établie. Cet avis a été donné en application du paragraphe 226(1) qui permet au Ministre d’exiger le paiement lorsqu’il craint que le contribuable soit sur le point de quitter le Canada. On m’a demandé de conclure qu’il n’existait aucun motif justifiant une telle crainte. L’affidavit du contribuable fait état de son enracinement familial à Windsor, de l’emploi de son épouse, de la maison dont il est propriétaire, l’ensemble de ces facteurs dissipant tout doute raisonnable que pourrait avoir le Ministre. Les avocats ont par ailleurs soutenu que les conditions dont dépend la mise en liberté du contribuable et qui exigent que celui-ci demeure dans le comté d’Essex et se présente régulièrement aux autorités locales, n’ont pas été violées et que le contribuable n’avait pas l’intention de le faire.

Ce point de vue pourrait être acceptable si ce n’est que je doute qu’une décision du Ministre prise en application de l’article 226 puisse être révisée par un tribunal. Il semble qu’une telle décision soit indépendante des pouvoirs conférés par le paragraphe 225.2(1) et elle ne peut, par conséquent, faire l’objet d’une révision en application du paragraphe 225.2(2). La question de savoir si cela est imputable à une politique législative ou à un oubli du législateur, n’est pas de mon ressort. Tout ce que je peux dire, c’est que je ne suis pas

able grounds to suspect that the taxpayer would depart our shores.

The statute provides that on an application of this nature, a judge may confirm, vacate or vary the direction of the Minister. According to the taxpayer's affidavit, the Minister's direction has to date caused the seizure of an amount of \$1,700 in the Toronto-Dominion Bank, the seizure of a 1975 Mustang automobile, the filing of a lien on the taxpayer's house which has a net value of some \$35,000 and a lien on the property transferred by the taxpayer to his parents allegedly for a nominal consideration. The affidavit of the taxpayer, although traversing at length the issue of his leaving Canada and denying that the transfer of real estate to his parents was otherwise than at arm's length, provides the Court with little guidance as to the degree of impediment to his current financial needs which the exercise of some of the executory processes under paragraphs 225.1(1)(a) to (g) might have caused.

Similarly, the record is silent as to any garnishment proceedings having been taken with respect to the large amount of funds entrusted by the taxpayer to a third person.

I would think that it is incumbent on the Minister in exercising his executory powers under subsection 225.1(1) to limit the freeze to those assets which roughly equal the amount at risk. Again, the record is silent on this point.

In such circumstances, I should very much hesitate at this stage to vary the Minister's direction, leaving it to the parties to make such adjustments as may be necessary so that the essential purposes of the jeopardy provisions are maintained and that the taxpayer, *qua* taxpayer, be otherwise capable of managing his affairs, whatever those affairs may be.

I am informed by counsel that to their knowledge, the new jeopardy provisions under the *Income Tax Act* have not previously been subject-

saisi de la question relative à la menace de quitter le Canada, de sorte que je n'ai pas la compétence requise pour déterminer si le Ministre avait ou non des motifs raisonnables de soupçonner le contribuable de vouloir quitter le pays.

La Loi prévoit que lorsqu'une demande de cette nature est présentée, un juge peut confirmer, annuler ou modifier l'ordre du Ministre. Selon l'affidavit du contribuable, le Ministre a, à ce jour, ordonné la saisie d'une somme de 1 700 \$ détenue à la Banque Toronto-Dominion et d'une voiture Mustang 1975, de même que l'enregistrement d'un privilège sur la maison du contribuable dont la valeur nette est d'environ 35 000 \$ et d'un autre privilège sur la propriété transférée par le contribuable à ses parents pour une somme symbolique. Même s'il traite longuement de la question de son départ du Canada et nie que l'opération immobilière mettant en cause ses parents n'a pas été effectuée sans lien de dépendance, l'affidavit du contribuable ne fournit pas beaucoup d'indications à la Cour quant à l'étendue des inconvénients causés à celui-ci par les procédures d'exécution engagées en application des alinéas 225.1(1)(a) à (g), en ce qui touche à ses besoins financiers courants.

Dans le même ordre d'idées, le dossier n'indique pas si des procédures de saisie-arrêt ont été engagées relativement aux sommes importantes confiées par le contribuable à une tierce personne.

Je suis d'avis que, lorsque le Ministre exerce ses pouvoirs d'exécution en application du paragraphe 225.1(1), obligation lui est faite de ne saisir que les biens dont la valeur est à peu près égale à la somme en péril. Là encore, le dossier ne révèle rien sur ce sujet.

Dans de telles circonstances, j'hésiterais beaucoup, à ce stade-ci, à modifier l'ordre du Ministre et je m'en remettrais plutôt aux parties afin que celles-ci procèdent aux ajustements nécessaires pour atteindre les buts visés par les dispositions applicables lorsque le recouvrement est compromis et afin que le contribuable, en tant que tel, soit malgré tout en mesure de gérer ses affaires, quelles qu'elles soient.

Les avocats m'informent qu'à leur connaissance, les nouvelles dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui sont applicables lorsque le recouvre-

ed to a judicial test. In such circumstances, a Court is often tempted to stray further afield than the strict requirements of the case and end up with musings of doubtful value. Perhaps, I have not sufficiently resisted that temptation. I will only concede that as a response to the wide-ranging and interesting debate provided to me by counsel on both sides, the temptation was strong.

The Minister's direction is confirmed. Pursuant to the provisions of subsection 225.2(8), there are no costs.

ment est compromis, n'ont pas encore été soumises à l'examen des tribunaux. En pareilles circonstances, ceux-ci sont souvent tentés de déborder le cadre de la question en litige dans une affaire et finissent alors par se livrer à des spéculations d'une valeur incertaine. Il se peut que je n'aie pas suffisamment résisté à cette tentation. J'admets seulement que l'intérêt suscité, en l'espèce, par les débats aux multiples aspects ont constitué une tentation difficile à repousser.

L'ordre du Ministre est confirmé. Conformément aux dispositions du paragraphe 225.2(8), aucuns dépens ne sont adjugés.