

A-159-74

A-159-74

The Queen (Appellant) (Plaintiff)

v.

Creative Graphic Services and Craft Graphic Services Ltd. (Respondents) (Defendants)

Court of Appeal, Urie and Ryan JJ. and MacKay D.J.—Toronto, November 14, 1975; Ottawa, November 21, 1975.

Sales tax—Minister sending letter of demand to respondent "Craft", requiring payment to Crown of moneys otherwise payable to respondent "Creative"—Craft not complying—Trial Division awarding appellant judgment of \$1715.00—Appeal—Whether demand proper—Excise Tax Act, R.S.C. 1970, c. E-13, ss. 52(6),(7),(8).

Suspecting that respondent Craft was or was about to become indebted to respondent Creative, or Kristensen, a partner in Creative, the Minister of National Revenue sent a letter of demand to Craft, requiring that it forward money otherwise payable to Creative or Kristensen to the Receiver General. Respondent Craft failed to comply. The Trial Division granted appellant judgment for \$1715.00 against the Creative partnership but the action against Craft was dismissed and it is from this part of the judgment that the appeal is brought. Appellant alleges that the Court erred in failing to hold that: (a) the partners were licensees along with the firm, and personally liable; (b) the Minister's demand would attach future indebtedness of Craft to Kristensen; (c) the demand complied with section 52(6); and (d) appellant was entitled to a declaration that Kristensen was a partner of Creative.

Held, the appeal is dismissed, failure of grounds (b) and (c) being sufficient. During his employment, at the end of each pay period, Craft would be indebted to Kristensen for his weekly salary. At the moment of payment, Craft would no longer be indebted. Assuming that Kristensen was a licensee by virtue of his being a partner, the letter of demand was effective, if at all, only to the extent of any sum payable at the end of the pay period immediately following receipt of the letter, and not subsequently, because Craft was not "about to become indebted"; its debt had been extinguished. Conditions precedent in the Act must be strictly met. The third party is entitled to know precisely to whom it is alleged to be or to be about to become indebted, and the precise amount. If the letter could be read as requiring payment of moneys beyond that to which the Minister is entitled, the Minister has exceeded the statutory right. The demand cannot purport to do more than the special right, vested in the Minister by statute, allows. The implication of subsection (6) is that the suspected indebtedness must be imminent. The words of the letter imply that the debt was far more extensive than one which would immediately accrue, and might well extend to one which might or might not come into existence at some indeterminate future time. This was the impression intended to be created, that is, that the Minister had

La Reine (Appelante) (Demanderesse)

c.

Creative Graphic Services et Craft Graphic Services Ltd. (Intimées) (Défenderesses)

Cour d'appel, les juges Urie et Ryan et le juge suppléant MacKay—Toronto, le 14 novembre 1975; Ottawa, le 21 novembre 1975.

Taxe de vente—Le Ministre a adressé à l'intimée «Craft» une sommation lui enjoignant de verser à la Couronne des montants par ailleurs payables à l'intimée «Creative»—Craft n'a pas obtempéré—La Division de première instance accorde à l'appelante la somme de \$1715—Appel—La sommation est-elle valide?—Loi sur la taxe d'accise, S.R.C. 1970, c. E-13, art. 52(6),(7),(8).

Souçonnant que l'intimée Craft était endettée ou sur le point de le devenir envers l'intimée Creative ou envers Kristensen, un associé de la Creative, le ministre du Revenu national a adressé une sommation à la Craft, lui enjoignant de verser au Receveur général des montants par ailleurs payables à la Creative ou à Kristensen. L'intimée Craft n'a pas obtempéré. La Division de première instance a déclaré que la société Creative devait payer à l'appelante la somme de \$1715 mais l'action contre Craft a été rejetée et c'est de cette partie du jugement qu'on a interjeté appel. L'appelante allègue que la Cour a erré en ne décidant pas que: a) les associés étaient titulaires de licence conjointement avec la firme et personnellement responsables; b) la sommation du Ministre constituerait une saisie-arrêt des sommes dont Craft serait débitrice à l'avenir envers Kristensen; c) la sommation respectait les exigences de l'article 52(6); et d) l'appelante avait droit à un jugement déclaratoire portant que Kristensen était un associé de la Creative.

Arrêt: l'appel est rejeté, il suffit que les moyens d'appel b) et c) soient rejetés. Tant que Kristensen est employé de la Craft, celle-ci serait redevable envers lui, à la fin de chaque période de paye, du salaire de cette semaine. A chaque paiement, la Craft ne serait plus redevable. Admettant que Kristensen était un titulaire de licence en tant qu'associé, la sommation était exécutoire jusqu'à concurrence seulement de toute somme due à la fin de la période de paye immédiatement postérieure à la réception de la lettre et non subséquemment parce que la Craft n'était pas «sur le point d'être endettée»; sa dette était éteinte. Il faut remplir strictement certaines conditions préalables de la Loi. Le tiers a le droit de savoir exactement envers qui il est censé être débiteur ou sur le point de le devenir et le montant exact. Si l'on peut penser que la sommation requiert de payer des fonds au-delà de ce qui revient au Ministre, celui-ci a excédé le droit qui lui a été conféré par la Loi. La sommation ne peut prétendre aller au-delà de ce que permet le droit spécial conféré au Ministre. Le paragraphe (6) dit implicitement que la dette doit être imminente. Un passage de la lettre donne l'impression que la dette est beaucoup plus étendue qu'une dette dont l'existence est imminente, et pourrait s'étendre à une dette susceptible de prendre naissance à l'avenir à une date indéterminée. C'était bien l'impression que l'on voulait créer,

a wider right than that granted by Parliament. In itself, this is sufficient to invalidate the demand.

APPEAL.

COUNSEL:

H. Erlichman and *E. Bowie* for appellant.
No one appearing for respondents.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division¹ whereby the appellant was adjudged entitled to recover from the respondent, Creative Graphic Services (hereinafter called "Creative"), the sum of \$1715.00 together with its taxed costs. Its action against the respondent, Craft Graphic Services Ltd. (hereinafter called "Craft" or "the Company"), was dismissed with costs and it is from this part of the judgment that the appeal is brought.

Very briefly, the essential facts disclosed in the agreed statement of facts are these. Creative Graphic Services, a partnership composed of Carl Hans Kristensen and Robert Bruce Douglas, engaged in the business of printing, had issued to it, on July 26, 1967, in the partnership's name, a licence under the *Excise Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 100 now R.S.C. 1970, c. E-13. As a result of the failure of the partnership firm to remit to Her Majesty the Queen sales tax during the period June 1, 1967 to April 30, 1969, each of the partners was separately prosecuted and convicted and each was ordered to pay fines, part of which, in each case, was an amount equal to the tax that should have been paid.

On or about August 17, 1971 the Department of National Revenue sent a letter of demand pursuant to section 52(6) (formerly section 50(6)) of the Act, to the respondent Craft Graphic Services

c'est-à-dire que le Ministre avait un droit plus étendu que celui effectivement accordé par le législateur. Cela suffit à invalider la sommation.

APPEL.

^a AVOCATS:

H. Erlichman et *E. Bowie* pour l'appelante.
Personne n'a représenté les intimés.

^b PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante.
Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, pour les intimées.

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

^d LE JUGE URIE: Il s'agit d'un appel du jugement de la Division de première instance¹ déclarant que l'intimée Creative Graphic Services (ci-après appelée «Creative») était tenue de payer à l'appelante la somme de \$1,715 ainsi que ses frais taxés. L'action de l'appelante contre l'intimée Craft Graphic Services Ltd. (ci-après appelée «Craft» ou «la Compagnie») avait été rejetée avec dépens et c'est de cette partie du jugement qu'on a interjeté appel.

^f Voici, très brièvement, l'essentiel des faits révélés dans l'exposé conjoint des faits. La Creative Graphic Services, société composée de Carl Hans Kristensen et de Robert Bruce Douglas, et s'occupant d'imprimerie, s'est vue octroyer le 26 juillet 1967, au nom de la société, une licence en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1952, c. 100, actuellement S.R.C. 1970, c. E-13. La société ayant omis de payer à Sa Majesté la Reine les taxes de vente afférentes à la période du 1^{er} juin 1967 au 30 avril 1969, chacun des associés a été poursuivi et condamné individuellement à payer des amendes, dont une partie, dans chaque cas, était égale au montant de la taxe qui aurait dû être payée.

^j Vers le 17 août 1971, le ministère du Revenu national a adressé une sommation, conformément à l'article 52(6) (l'ancien article 50(6)) de la Loi, à l'intimée Craft Graphic Services Ltd., dont Kris-

¹ [1974] 2 F.C. 75.

¹ [1974] 2 C.F. 75.

(b) in failing to hold that the Minister's demand would attach future indebtedness of Craft to Kristensen,

(c) in failing to find that the demand sufficiently complied with the requirements of section 52(6) of the Act, and

(d) in failing to find that the appellant was entitled to a declaration that Carl Hans Kristensen was a partner of Creative.

It was conceded by counsel for the appellant that if he failed on any one of the grounds (a), (b) or (c) his appeal would not succeed. It is unnecessary for me to express any opinion on the validity of the appellant's submissions on either ground (a) or (d) since I am of the opinion that the appeal must fail on the other two grounds.

It was the appellant's submission that sections 52(6),(7) and (8) form a code of their own with respect to one of the remedies available to the Minister of National Revenue, in the recovery of sales tax. Those subsections read as follows:

52. (6) When the Minister has knowledge or suspects that any person is or is about to become indebted to a licensee he may, by registered letter, demand of such person that the moneys otherwise payable to the licensee be in whole or in part paid over to the Receiver General on account of the licensee's liability under this Act.

(7) The receipt of the Minister therefor constitutes a good and sufficient discharge of the liability of such person to the licensee to the extent of the amount referred to in the receipt.

(8) Any person discharging any liability to a licensee after receipt of the registered letter referred to is personally liable to the Receiver General to the extent of the liability discharged as between him and the licensee or to the extent of the liability of the licensee for taxes and penalties, whichever is the lesser amount.

It will be seen that the following conditions precedent must be fulfilled before the Minister is entitled to make the demand permitted by subsection (6).

(a) he must have knowledge that a person is indebted to a licensee, or

(b) he must suspect that a person is indebted to a licensee, or

(c) he must have knowledge that a person is about to become indebted to a licensee, or

b) en ne décidant pas que la sommation du Ministre constituerait saisie-arrêt des sommes dont Craft serait débitrice à l'avenir envers Kristensen;

c) en ne décidant pas que la sommation respectait suffisamment les exigences de l'article 52(6) de la Loi, et

d) en ne décidant pas que l'appelante avait droit à un jugement déclaratoire portant que Carl Hans Kristensen était un associé de la Creative.

L'avocat de l'appelante a reconnu que si l'un des moyens a), b) ou c) était rejeté, il n'aurait pas gain de cause. Il m'est inutile d'exprimer une opinion sur la validité des moyens a) ou d) de l'appelante, puisque j'estime que les deux autres moyens d'appel doivent être rejetés.

L'appelante a soutenu que les paragraphes (6),(7) et (8) de l'article 52 constituent un système complet, en ce qui concerne les moyens dont dispose le ministre du Revenu national pour le recouvrement de la taxe de vente. Ces paragraphes sont ainsi libellés:

52. (6) Lorsque le Ministre sait ou soupçonne qu'une personne est endettée ou sur le point de le devenir envers un titulaire de licence, il peut, par lettre recommandée, exiger de cette personne que les fonds autrement payables au titulaire de licence soient en totalité ou en partie versés au receveur général à compte de l'obligation du titulaire de licence en vertu des dispositions de la présente loi.

(7) Le récépissé du Ministre, à ce sujet, constitue une quittance valable et suffisante de l'obligation, de cette personne envers le titulaire de licence jusqu'à concurrence du montant mentionné dans le récépissé.

(8) Tout individu qui acquitte une obligation envers un titulaire de licence après avoir reçu la lettre recommandée mentionnée est personnellement responsable envers le receveur général jusqu'à concurrence de l'obligation quittancée entre lui et le titulaire de licence ou jusqu'à concurrence de l'obligation du titulaire de licence pour impôt et amendes, suivant le montant le moins élevé.

On verra que les conditions suivantes doivent être remplies avant que le Ministre puisse faire la sommation prévue au paragraphe (6):

a) il doit savoir qu'une personne est endettée envers un titulaire de licence, ou

b) il doit soupçonner qu'une personne est endettée envers un titulaire de licence, ou

c) il doit savoir qu'une personne est sur le point de devenir endettée envers un titulaire de licence, ou

(d) he must suspect that a person is about to become indebted to a licensee.

If any one of these conditions is fulfilled, then he may make the demand on such person to pay money, otherwise payable to the licensee, in whole or in part to the Receiver General. If the person to whom the demand is directed makes such payment, he is protected from a claim made against him by the licensee by subsection (7). If the person fails to make the payment demanded, if validly given, then he shall become liable personally as provided by subsection (8).

It is undisputed that at all material times Mr. Kristensen was an employee of Craft earning in excess of \$50.00 per week. During his employment, therefore, at the end of each pay period, which it appears would be at the end of each week, Craft would be indebted to Kristensen for the salary he earned during that week. At the moment of payment, Craft would no longer be so indebted.

For this reason and on the assumption, but without deciding, that Mr. Kristensen was a licensee by virtue of his being a partner of Creative Graphic Services, the letter of demand of August 17, 1971 was effective in requiring Craft to make payment to the Receiver General of Canada, if at all, only to the extent of any sum payable at the end of the pay period immediately following Craft's receipt of the letter. It could not be effective for indebtedness incurred in favour of Kristensen by reason of his providing services to Craft in subsequent pay periods, because Craft was not, after the first compliance with the letter of demand, then "about to become indebted" to Mr. Kristensen. At that point in time its indebtedness to him had been extinguished.

Again on the assumption that Mr. Kristensen was a licensee, the demand, in my opinion, has failed to meet the requirements of the Act. Parliament has granted to the Minister a rather extraordinary right, namely to take a course of action to enforce an alleged debt before having obtained a judgment from any court. This course of action is authorized if certain conditions precedent are met. Concomitant with this right, it appears to me, is the obligation to satisfy strictly the conditions

d) il doit soupçonner qu'une personne est sur le point de devenir endettée envers un titulaire de licence.

Si l'une de ces conditions est remplie, il peut exiger de la personne en question de verser au receveur général l'intégralité ou une partie des fonds autrement payables au titulaire de licence. Si la personne à qui la sommation est faite effectue le paiement, le paragraphe (7) le protège contre toute réclamation faite contre lui par le titulaire de la licence. Si la personne, ayant reçu une sommation valable, néglige de faire le paiement exigé, elle devient personnellement responsable, comme prévu au paragraphe (8).

Il est admis que, pendant toute la période qui nous intéresse, Kristensen était employé par la Craft à un salaire supérieur à \$50 par semaine. Tant que Kristensen était employé de la Craft, celle-ci serait redevable envers lui, à la fin de chaque période de paye, soit la fin de chaque semaine, du salaire de cette semaine. A chaque paiement, la Craft ne serait plus redevable.

Pour cette raison et en admettant, sans trancher ce point, que Kristensen était un titulaire de licence en tant qu'associé de la Creative Graphic Services, la sommation du 17 août 1971 avait pour effet d'obliger la Craft à verser des fonds au receveur général du Canada jusqu'à concurrence seulement de toute somme due à la fin de la période de paye immédiatement postérieure à la réception de la lettre par Craft. Elle ne pouvait avoir d'effet en ce qui concerne les dettes nées en faveur de Kristensen pour les services fournis à la Craft pour les périodes de paye subséquentes, parce que la Craft, après avoir une première fois obtenu la sommation, n'était pas «sur le point d'être endettée» envers Kristensen. A ce moment sa dette envers lui était éteinte.

De même, dans l'hypothèse où Kristensen était un titulaire de licence, la sommation, à mon avis, ne respectait pas les exigences de la Loi. Le législateur a accordé au Ministre un droit assez exceptionnel, celui de prendre des mesures pour recouvrer une dette alléguée avant d'avoir obtenu un jugement d'un tribunal. Le Ministre est autorisé à agir de la sorte si certaines conditions préalables sont remplies. Il me semble que ce droit a pour corollaire l'obligation de remplir strictement les

precedent. The third party who is required by the letter of demand to make payment to the Receiver General of moneys owing by him to someone else, is entitled to know precisely the party to whom he is alleged to be or about to become indebted and the precise amount for which he is alleged to be indebted or about to become indebted. Therefore, if in the letter it could be construed that the Minister is requiring him to pay over moneys beyond that to which the Minister is entitled, he has exceeded the statutory right which has been granted to him and the letter of demand thus fails. Put shortly, the demand cannot either in form or substance purport to do more than the special right vested in the Minister, by statute, allows.

In this case, while the form of demand may have been questionable on several grounds, one, in my view, was fatal and thus it becomes unnecessary to consider the others. The words of subsection (6) state that when the Minister suspects that any person is about to become indebted to a licensee, a demand may be made. The clear implication is that the indebtedness is, as the learned Trial Judge put it, "imminent". However, the words used in the letter of demand here in issue are, in part "You are . . . required to pay over to the Receiver General of Canada . . . the amount by which you are or may become indebted . . .". The latter phrase would, to my mind, convey to any reader the impression that the indebtedness intended to be attached was far more extensive than one limited to an indebtedness to accrue imminently and might well extend to one which might or might not come into existence at some indeterminate time in the future. That this was the impression intended to be created is pointed up by the statement in the letter that "Discharging any liability to the licensee after receipt hereof renders you personally liable to the extent of the liability discharged or the amount claimed herein, whichever is the lesser amount." The combined effect of the two sentences indicates that the reader was intended to believe that the Minister had a much wider right than that which, in fact, was granted by Parliament and is sufficient in itself to invalidate the demand.

conditions préalables. Le tiers à qui la sommation demande de payer au receveur général du Canada les fonds qu'il doit à quelqu'un d'autre, a le droit de savoir exactement envers qui il est censé être débiteur ou sur le point de le devenir, et le montant exact dont il est censé être débiteur ou sur le point de le devenir. Donc, si dans la sommation on peut penser que le Ministre le requiert de payer des fonds au-delà de ce qui revient au Ministre, celui-ci a excédé le droit qui lui a été conféré par la Loi et la sommation demeure sans effet. En résumé, la sommation ne peut, ni en la forme ni au fond, prétendre aller au-delà de ce que permet le droit spécial conféré au Ministre.

En l'espèce, il est possible que la sommation ait été discutable en la forme pour plusieurs raisons, dont l'une est, à mon avis, péremptoire, ce qui me dispense d'examiner les autres. Aux termes du paragraphe (6), une sommation peut être faite si le Ministre soupçonne qu'une personne est sur le point de devenir endettée envers un titulaire de licence. Il s'ensuit clairement que la dette est, suivant l'expression du savant juge de première instance «imminente». Cependant, la sommation contient le passage suivant: [TRADUCTION] «Vous êtes tenue . . . de verser au Receveur général du Canada . . . le montant dont vous êtes endettée ou pouvez le devenir . . .». A mon avis, ce dernier membre de phrase pourrait donner au lecteur l'impression que la dette dont on veut garantir le paiement est beaucoup plus étendue qu'une obligation consistant uniquement en une dette dont l'existence est imminente, et pourrait bien s'étendre à une dette susceptible de prendre naissance à l'avenir à une date indéterminée. C'était bien l'impression que l'on voulait créer, comme en témoigne le passage suivant de la lettre précisant: «Si vous acquittez une obligation envers un titulaire de licence après réception des présentes, vous devenez personnellement responsable jusqu'à concurrence de l'obligation quittancée ou du montant réclamé ici, suivant le montant le moins élevé.» Il résulte de ces deux phrases, prises corrélativement, que l'on voulait faire croire au lecteur que le Ministre avait un droit beaucoup plus étendu que celui effectivement accordé par le législateur; cela suffit à invalider la sommation.

It was argued by counsel for the appellant that after receipt of the registered letter of demand authorized by subsection (6), by reason of subsection (8), any person (in this case Craft) “discharging any liability” (including all payments of salary made by it to Kristensen as its employee) would cause Craft to become personally liable in accordance with the subsection. The short answer to that submission is that if the letter is invalid for purposes of subsection (6), it must also be invalid for purposes of subsection (8), since it is the subsection (6) letter to which subsection (8) refers. As already found, the letter of demand delivered in this case is invalid and life cannot be returned to it by interpreting subsection (8) in the manner suggested.

I would, therefore, dismiss the appeal with costs.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

MACKAY D.J. concurred.

L’avocat de l’appelante a soutenu qu’après réception de la lettre recommandée de sommation prévue au paragraphe (6), le fait d’acquitter une obligation» (y compris les paiements de salaire faits à Kristensen à titre d’employé) par quiconque (en l’espèce Craft) rendrait Craft personnellement responsable conformément au paragraphe (8). On peut répondre brièvement à cet argument en disant que si la sommation est nulle aux fins du paragraphe (6), elle doit l’être aussi aux fins du paragraphe (8), puisque le paragraphe (8) se réfère à la sommation prévue au paragraphe (6). Comme je l’ai déjà constaté, la lettre de sommation envoyée dans cette affaire est nulle et on ne peut lui donner vie en interprétant le paragraphe (8) de la façon proposée.

Je rejette donc l’appel avec dépens.

* * *

d

LE JUGE RYAN: J’y souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY y a souscrit.