

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20140916**

**Dossier : T-1154-13**

**Référence : 2014 CF 880**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 16 septembre 2014**

**En présence de monsieur le juge O'Keefe**

**ENTRE :**

**SANDRA VIOLET SUMMERS**

**demanderesse**

**et**

**LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, c A-1 (la Loi).

[2] La demanderesse prie la Cour d'accueillir la demande de contrôle judiciaire et d'ordonner à l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) de communiquer tous les documents relatifs à la

vérification, qui étayent la décision de l'ARC de refuser la déduction des pertes d'entreprise que la demanderesse avait déclarées dans sa déclaration de revenus pour 2007. La demanderesse sollicite en outre la communication de tous les documents concernant la saisie de son salaire en raison de la nouvelle cotisation établie pour 2007. À titre subsidiaire, si les documents ont été détruits ou s'ils sont introuvables, la demanderesse souhaite savoir ce qui leur est arrivé.

[3] Le défendeur demande à la Cour de rejeter la présente demande de contrôle judiciaire.

## I. CONTEXTE

[4] En 2008, l'ARC a établi une nouvelle cotisation à l'égard de la déclaration de revenus pour 2007 de la demanderesse, parce que celle-ci avait participé à ce que l'ARC considérait comme étant un stratagème d'évitement fiscal (le stratagème Synergy).

[5] Dans le stratagème Synergy, des contribuables achetaient des parts dans une société. Celle-ci fournissait ensuite des services de conseil à de petites entreprises en échange de cinq pour cent des bénéfices d'entreprises et de 95 % des pertes d'entreprise. Les pertes en question étaient réparties entre les détenteurs de parts. La demanderesse était l'un de ces détenteurs de parts et a subi des pertes d'entreprise importantes dans le contexte du stratagème Synergy, des pertes pour lesquelles elle a demandé une déduction dans sa déclaration de revenus pour 2007.

[6] Étant donné que la demande de déduction des pertes d'entreprise découlant du stratagème allégué a été refusée, la demanderesse devait payer un important montant d'impôt. Son dossier a

été transmis au service de recouvrement de l'ARC, qui a pris des mesures de recouvrement de l'impôt impayé au moyen de prélèvements sur son salaire. Le défendeur soutient que la déduction de la dette due effectuée sur le salaire de la demanderesse était une compensation statutaire, non une saisie-arrêt, et qu'à ce titre, un avis d'opposition ne pouvait pas mettre fin aux mesures de saisie-arrêt. Toutefois, il convient de souligner que, dans ses lettres adressées à la demanderesse, l'ARC a parlé à maintes reprises de saisie-arrêt, non de compensation statutaire. Cette question ne prête pas à conséquence, mais je désignerai la déduction par l'expression « mesure de saisie-arrêt ».

[7] Le 6 août 2008, la demanderesse a déposé un avis d'opposition qui visait à faire cesser la mesure de saisie-arrêt. À cause d'une erreur de l'ARC, l'application de la mesure de saisie-arrêt a continué. Il existe des documents concernant un remboursement, et il semble que la demanderesse ait payé le montant total dû.

[8] Le 29 août 2012, la demanderesse a présenté à l'ARC une demande d'accès à l'information, qu'elle a envoyée par courrier recommandé. Elle a demandé tous les documents concernant [TRADUCTION] « L'avis de cotisation et/ou de nouvelle cotisation de l'ARC établi à mon égard pour l'année 2007, et mon avis d'opposition y afférent, daté du 6 août 2008 ».

[9] Le 30 août 2012, la demanderesse a envoyé par télécopieur la demande en question, que l'ARC a reçue. Cette demande était supposée être accompagnée d'un paiement de 5 \$. L'ARC dit qu'elle n'a pas reçu ce paiement. Toutefois, la demanderesse affirme avoir envoyé un chèque que l'ARC aurait égaré. L'ARC a cherché le chèque de 5 \$, mais celui-ci est resté introuvable.

[10] Le 28 septembre 2013, l'ARC a reçu la demande encore une fois ainsi qu'un chèque de 5 \$ pour les frais. L'ARC a commencé à chercher les documents.

## II. Première communication

[11] Le 20 novembre 2012, l'ARC a envoyé à la demanderesse une liasse de documents de 88 pages (la « première communication »).

[12] Les documents de la première communication ont été assemblés par deux analystes de l'AIPRP de l'ARC, à savoir Abigail Bauer et Mary Read. La première analyste chargée du dossier, M<sup>me</sup> Bauer, a communiqué avec le bureau des services fiscaux de Burnaby-Fraser, qui est le bureau local en ce qui a trait aux documents de la demanderesse. Elle a également communiqué avec le bureau de Thunder Bay où des déclarations de revenus personnelles de nombreux participants au stratagème Synergy étaient conservées. Au cours de l'enquête, elle a aussi communiqué avec le bureau de Shawinigan, mais elle a été avisée qu'aucun document de la demanderesse ne se trouvait à ce bureau.

[13] Le 2 novembre 2012, le dossier a été confié à M<sup>me</sup> Read. On lui a dit qu'aucune vérification n'avait été effectuée pour l'année d'imposition 2007 de la demanderesse. Ces renseignements provenaient du bureau des services fiscaux de l'île de Vancouver. M<sup>me</sup> Read a supprimé le numéro d'assurance sociale d'une tierce partie à quatre endroits et a envoyé le premier lot de documents à la demanderesse.

III. Deuxième demande de documents et deuxième communication

[14] Le 11 décembre 2012, la demanderesse a écrit à l'ARC pour demander des renseignements supplémentaires, et elle s'attendait à ce que l'ARC inclue tous les renseignements relatifs à la mesure de saisie-arrêt prise contre elle et lui communique des renseignements concernant la vérification effectuée pour son dossier.

[15] Après avoir reçu la lettre en question, M<sup>me</sup> Read a découvert qu'une vérification avait été effectuée et que le bureau des services fiscaux de l'île de Vancouver avait commis une erreur en ne fournissant pas les documents concernant la vérification. Au début de décembre, M<sup>me</sup> Read a commencé une enquête, mais la communication n'a eu lieu que le 31 décembre 2012.

[16] À la mi-décembre, la demanderesse a porté plainte auprès du Commissariat à l'information (le CI). Le 18 décembre 2012, la demanderesse a déclaré que l'ARC avait omis de fournir tous les documents demandés et a contesté le recours au paragraphe 24(1) de la Loi pour supprimer des passages des documents.

[17] Le 20 décembre 2012, M<sup>me</sup> Reid a reçu un document de 13 pages concernant la vérification effectuée à l'égard de l'année d'imposition 2007 de l'appelante. M<sup>me</sup> Reid a supprimé quatre passages concernant des numéros d'entreprise et des numéros de dossier de l'ARC de tierces parties.

[18] Le 24 décembre 2012, M<sup>me</sup> Reid a été avisée de la plainte déposée auprès du CI.

[19] Le 31 décembre 2012, les documents supplémentaires ont été envoyés à la demanderesse, soit environ quatre mois à partir de la date de la première demande d'accès à l'information.

#### IV. Troisième demande de documents

[20] Le 17 janvier 2013, la demanderesse a présenté une troisième demande pour obtenir des documents supplémentaires. Un enquêteur du CI, Martin Leroux, a communiqué avec M<sup>me</sup> Read. Il a expliqué que la première demande de la demanderesse visait aussi les renseignements concernant la saisie-arrêt de son salaire et que l'ARC devait communiquer les renseignements même si elle n'était pas de cet avis.

[21] Le 14 mars 2013, M<sup>me</sup> Read a reçu par l'entremise de l'enquêteur un document provenant de la demanderesse, à savoir un avis de compensation statutaire, daté du 23 octobre 2008. Ce document n'avait pas été transmis par l'ARC ni dans le premier lot ni dans le deuxième lot de documents communiqués, mais la demanderesse était en possession d'une copie de ce document.

[22] M<sup>me</sup> Read a pris un certain nombre de mesures pour obtenir des documents supplémentaires. L'enquête approfondie a permis de trouver des collections archivées d'entrées chronologiques informatisées, deux lettres concernant des avis d'opposition et une lettre ayant trait à la mesure de saisie-arrêt. M<sup>me</sup> Read a en outre demandé un relevé de compte.

[23] Au cours du processus, M<sup>me</sup> Read a communiqué avec la Direction générale des services aux contribuables et de la gestion des créances de l'ARC. Lorsqu'elle a tenté d'obtenir des collections d'entrées chronologiques, elle a appris que certains documents archivés concernant la

demanderesse avaient été détruits, parce qu'ils dataient de plus de quatre ans. Elle a avisé l'enquêteur du CI, qui a consigné cela dans son rapport à la demanderesse.

[24] Le 30 mai 2013, le CI a conclu que la plainte de la demanderesse était fondée, mais qu'elle avait été réglée.

V. Demande de contrôle judiciaire et quatrième communication

[25] Le 26 juin 2013, la demanderesse a présenté une demande de contrôle judiciaire.

[26] Après avoir reçu signification de la demande de contrôle judiciaire, l'ARC a commencé à chercher des documents supplémentaires. Elle a découvert qu'elle n'avait détruit aucun document, contrairement à ce qui avait été auparavant dit à la demanderesse.

[27] Les documents récemment découverts comprenaient 36 pages de pièces concernant l'année d'imposition 2007 – des documents non répertoriés qui dormaient au Centre fiscal de Surrey. D'autres documents comprenaient trois pièces concernant l'année d'imposition 2007 provenant du bureau de l'île de Vancouver et deux documents ayant trait à la taxe sur les produits et services (la TPS) et aux crédits pour la taxe sur les mesures climatiques de la C.-B., qui n'avaient pas de lien avec le stratagème Synergy.

VI. Décision

[28] L'ARC a soutenu tout au long du processus que, pour communiquer tout renseignement confidentiel concernant les personnes morales ayant pris part au stratagème Synergy (les personnes morales), la demanderesse doit lui fournir le consentement de ces personnes morales ainsi que d'autres documents autorisant expressément à la demanderesse l'accès aux renseignements.

[29] Avant que la demande de contrôle judiciaire ne soit instituée, l'ARC n'avait pas communiqué tous les renseignements existants. Elle ne l'a fait que lorsque la procédure de contrôle judiciaire avait été engagée.

VII. Questions en litige

[30] Le défendeur formule les questions litigieuses de la manière suivante :

1. Le défendeur refuse-t-il à la demanderesse l'accès à des documents qu'elle a demandés dans sa demande d'accès à l'information et, dans l'affirmative, ce refus, est-il autorisé par la Loi? Plus particulièrement :
  - a) Le défendeur a-t-il communiqué à la demanderesse tous les documents auxquels elle avait droit en vertu de la Loi relativement à sa demande?
  - b) La suppression des passages dans les documents communiqués a-t-elle été faite correctement, en application de l'exception concernant la communication de renseignements prévue au paragraphe 24(1) de la Loi?



2. Le défendeur a-t-il manqué aux principes de justice fondamentale ou d'équité procédurale?

[31] La demanderesse affirme que les questions en litige sont les suivantes :

1. Le défendeur a manqué aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale en omettant de communiquer des documents.
2. L'ARC n'avait aucun droit de supprimer des passages dans les documents au titre du paragraphe 24(1) de la Loi ou de refuser communication de documents concernant les personnes morales au titre de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, étant donné qu'elles sont des mandataires de la demanderesse.

[32] Je reformulerais ainsi les questions en litige :

- A. L'ARC a-t-elle omis de communiquer à la demanderesse tous les renseignements auxquels elle avait droit?
- B. L'ARC peut-elle communiquer à la demanderesse des renseignements confidentiels concernant les personnes morales?
- C. Y-a-t-il eu manquement à l'équité procédurale ou à la justice fondamentale et, dans l'affirmative, quelle est la réparation appropriée?
- D. La demanderesse a-t-elle droit aux dépens quelle que soit l'issue de la cause, en raison de la conduite irrégulière de l'ARC?

VIII. Observations de la demanderesse

[33] La demanderesse soutient que l'ARC n'avait pas le droit de supprimer des éléments de ses renseignements et qu'elle aurait dû communiquer les éléments de preuve concernant le stratagème Synergy, étant donné que les personnes morales étaient ses mandataires.

[34] La demanderesse souhaite que l'ARC communique des renseignements supplémentaires concernant la nouvelle cotisation établie à son égard pour l'année 2007 et la vérification et la saisie-arrêt connexes, et aimerait que l'ARC confirme si elle avait détruit ses documents fiscaux concernant le recouvrement et, dans l'affirmative, qu'elle lui fournisse des justifications.

[35] La demanderesse affirme qu'il y a manquement à l'équité procédurale ou à la justice fondamentale, étant donné que le défendeur a constamment retardé la communication des renseignements, a retenu ou détruit certains renseignements, et a induit la demanderesse en erreur quant aux renseignements qu'elle pouvait obtenir.

[36] La demanderesse ne formule aucune observation en ce qui concerne le droit aux dépens en raison de la conduite irrégulière de l'ARC.

IX. Observations du défendeur

[37] Le défendeur soutient que, depuis le dépôt de la demande de contrôle judiciaire, il a effectué des recherches plus approfondies et a maintenant communiqué tous les documents qu'il

n'avait pas auparavant transmis à la demanderesse. Il avance que, pour cette raison, la Cour fédérale n'a pas compétence pour entendre la présente affaire.

[38] Le défendeur fait valoir que le paragraphe 24(1) de la Loi interdit la communication de tout renseignement visé à l'annexe II de la Loi. Cela comprend la restriction concernant la communication sans consentement de tout renseignement confidentiel concernant un tiers prévue à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5<sup>e</sup> suppl.). Le défendeur affirme que le CI a expliqué cette position à la demanderesse.

[39] Les renseignements supprimés comprennent des numéros d'entreprise et des numéros d'assurance sociale liés aux personnes morales. En outre, il semble y avoir un rapport de la vérification effectuée à l'égard des personnes morales, qui n'a pas été communiqué.

[40] Le défendeur affirme qu'il n'a pas reçu de consentement de la part des personnes morales l'autorisant à divulguer les renseignements en question, et que, par conséquent, ces renseignements ont été supprimés à juste titre.

[41] À titre subsidiaire, la communication n'est pas visée par une exception prévue à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le défendeur ne peut pas communiquer à la demanderesse le rapport de la vérification des personnes morales.

[42] Selon le défendeur, la demanderesse n'a pas apporté la preuve d'un manquement à l'équité procédurale. En outre, les principes de justice fondamentale n'interviennent que pour

l'application de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11, qui n'est pas en cause en l'espèce.

[43] Le défendeur ne formule aucune observation quant à la demande d'adjudication des dépens de la demanderesse ni à son droit à ceux-ci.

X. Analyse et décision

A. *Question en litige n° 1 : L'ARC a-t-elle omis de communiquer à la demanderesse tous les renseignements auxquels elle avait droit ?*

[44] Il semble que, par suite de la demande de contrôle judiciaire de la demanderesse, le défendeur a communiqué tous les renseignements supplémentaires que celle-ci avait demandés, sauf les renseignements qu'il ne peut pas communiquer selon le paragraphe 24(1) de la Loi.

[45] Toutefois, au cours de l'enquête, le défendeur a omis de communiquer des renseignements, a déclaré que les renseignements de la demanderesse avaient été détruits, a égaré des renseignements et a créé une situation caractérisée par un manque de confiance entre le défendeur et la demanderesse.

[46] Le défendeur soutient en outre qu'à moins que le refus de communication ne soit réel ou continu, ou qu'il s'agisse d'un refus présumé de communication, la Cour fédérale n'a pas compétence pour rendre une ordonnance en vertu de l'article 49 de la Loi (voir *X c Canada*

(*Ministre de la Défense nationale*) (1990), [1991] 1 CF 670, 41 FTR 73 (*X c Canada (Ministre de la Défense nationale)*); *Blank c Canada (Ministre de la Justice)*, 2009 CF 1221, au paragraphe 9, 373 FTR 1 (*Blank CF*), conf. par 2010 CAF 183, 409 NR 152; *Rubin c Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, 2001 CFPI 440, au paragraphe 11, 204 FTR 313 (*Rubin*); *Alliance de la fonction publique du Canada c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 649, aux paragraphes 21 à 23, 391 FTR 28; *Statham c Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315, au paragraphe 30, [2012] 2 RCF 421 (*Statham*); *Canada (Commissaire à l'information) c Canada (Ministre des Affaires extérieures)* (1988), [1989] 1 CF 3, aux pages 13 et 14, 18 FTR 278 (1<sup>re</sup> inst).

[47] Le défendeur affirme aussi que la jurisprudence susmentionnée laisse entendre que la Cour ne devrait pas examiner la question du caractère raisonnable des activités internes d'un ministère.

[48] L'argument du défendeur selon lequel la Cour a perdu compétence n'est pas fondé. Dans l'arrêt *Statham*, la Cour d'appel fédérale a conclu, au paragraphe 30, que lorsque les renseignements ont été communiqués uniquement en raison de l'introduction d'un contrôle judiciaire, la Cour fédérale conserve sa compétence pour entendre les autres questions, comme la question des dépens. Voici la teneur du paragraphe 30 :

En outre, vu l'ensemble des faits dont il disposait, je suis convaincue que le juge n'a commis aucune erreur susceptible de révision en exerçant ce pouvoir discrétionnaire comme il l'a fait. M. Statham avait admis devant la protonotaire que, si une réponse était donnée à chaque demande de communication, la demande deviendrait sans objet et devrait être retirée. Compte tenu du fait que la plainte que M. Statham a adressée au commissaire ne concernait que le refus présumé de communication de la SRC et

compte tenu des éclaircissements que M. Statham a donnés à la protonotaire et qui ont déjà été cités au paragraphe 11 des présents motifs, l'admission de M. Statham était fondée en droit. Dès lors qu'une réponse était donnée à toutes les demandes de communication, toute décision prise relativement à la demande de contrôle judiciaire en cours ne pouvait avoir aucune incidence sur les droits des parties à l'égard de ces réponses. En ce qui concerne le fait que le juge mentionne que la Cour n'a pas « compétence pour instruire la demande », il convient de signaler qu'aucune question de compétence ne se posait, en ce sens qu'il n'était pas interdit à la Cour de parler des questions qui lui étaient soumises. Après que les demandes de communication ont reçu une réponse, la Cour pouvait encore examiner des questions comme celle des dépens.

[Non souligné dans l'original.]

[49] En tout état de cause, il y a deux questions en litige ayant trait à la communication : les renseignements personnels de la demanderesse concernant la nouvelle cotisation établie à son égard pour 2007 et les renseignements concernant les personnes morales.

[50] Les renseignements personnels de la demanderesse ont été communiqués par suite de l'introduction de la présente demande de contrôle judiciaire. Toutefois, il subsiste des questions en ce qui concerne les suppressions effectuées à l'égard de ces renseignements et la non-communication de renseignements ayant trait aux personnes morales.

B. *Question en litige n° 2 : L'ARC peut-elle communiquer à la demanderesse des renseignements confidentiels concernant les personnes morales?*

[51] Le défendeur soutient qu'il ne peut pas produire de renseignements concernant les personnes morales. En outre, il affirme que c'est à juste titre qu'il a supprimé des passages dans les documents envoyés à la demanderesse. Celle-ci déclare que les personnes morales étaient ses

mandataires, et qu'elle dispose donc d'un consentement réputé pour prendre connaissance de leurs déclarations de revenus, et que, quoi qu'il en soit, elle a besoin des renseignements en question pour assurer convenablement sa défense devant la Cour canadienne de l'impôt.

## XI. Le droit

[52] La norme de contrôle applicable à la demande relative à l'article 41 de la Loi est celle de la décision correcte en ce qui concerne les recommandations du CI (voir la décision *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c Canada (Ministre des Finances)*), [1999] 4 CF 245, aux pages 255 et 256, 168 FTR 49 (1<sup>re</sup> inst) (*Conseil Canadien*); *Blank CF*, aux paragraphes 26 à 31 et 41).

[53] Le défendeur a le fardeau de prouver qu'une exception s'applique.

[54] L'exception prévue au paragraphe 24(1) de la Loi est obligatoire. Le paragraphe 241(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit la communication de renseignements confidentiels en l'absence de consentement ou à moins que les renseignements ne soient visés par une exception.

[55] Dans la décision *Conseil canadien*, la Cour fédérale a souligné, au paragraphe 46, que le maintien de la stricte confidentialité des renseignements sur les contribuables est important.

Voici en partie la teneur du paragraphe 46 :

[...] non seulement par mesure d'équité envers les particuliers qui sont tenus par la Loi de fournir des renseignements au ministre, mais aussi en raison des répercussions que peut avoir la communication sur la bonne administration de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si les contribuables viennent à douter de la capacité de

Revenu Canada d'assurer la confidentialité des renseignements qu'ils lui fournissent au sujet de leurs affaires financières, ils seront peut-être moins portés à fournir les renseignements dont Revenu Canada a besoin pour l'évaluation rapide et exacte de leur responsabilité fiscale.

[56] Les exceptions énoncées à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui sont en cause en l'espèce, sont les situations où les renseignements du contribuable sont raisonnablement considérés comme nécessaires à la détermination de quelque impôt, intérêt, pénalité ou autre montant payable par la partie qui fait la demande (voir l'alinéa 241(4)b)) ou lorsqu'il est raisonnable de les considérer comme nécessaires à l'application ou à l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (voir l'alinéa 241(4)a)).

[57] Si une institution fédérale ne communique pas un document dans le délai prévu par la Loi, elle est présumée avoir refusé la communication.

[58] En contrôle judiciaire, si la Cour conclut que l'institution n'est pas autorisée à refuser la communication d'un document, la Cour ordonne au responsable de l'institution de donner communication du document, aux conditions qu'elle juge indiquées, ou rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué (voir les articles 41 et 49 de la Loi).

[59] Le défendeur soutient que la demanderesse n'a fait rien de plus que des assertions selon lesquelles les renseignements confidentiels concernant les personnes morales sont nécessaires pour qu'elle puisse assurer sa défense à la Cour de l'impôt. Quoi qu'il en soit, si la demanderesse se présente à la Cour de l'impôt, le défendeur affirme qu'il sera capable d'obtenir communication de ces renseignements au moyen des *Règles de la Cour canadienne de l'impôt*.



[60] En outre, le défendeur soutient que la demanderesse n'a fourni aucun renseignement permettant de conclure que la communication des documents concernant la vérification était nécessaire à l'application ou à l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

[61] La demanderesse estime que, puisque les personnes morales étaient ses mandataires, elle devrait avoir accès à leurs déclarations de revenus. L'argument ainsi avancé n'est pas étayé par une règle de droit. L'argument de la demanderesse selon lequel elle a besoin des renseignements concernant la vérification effectuée à l'égard des personnes morales afin d'assurer sa défense ou d'interjeter appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt à l'encontre d'une cotisation établie à son égard est plus convaincant, mais elle n'a fourni aucun renseignement pour expliquer pourquoi cela était nécessaire.

[62] Le défendeur renvoie à la décision *Scott Slipp Nissan Ltd c Canada (Procureur Général)*, 2005 CF 1477, 283 FTR 62 (*Scott Slipp*), aux paragraphes 52 et 53, pour démontrer que la demanderesse n'a pas prouvé pourquoi la communication de documents serait nécessaire :

52 Pour la demanderesse, il ne fait aucun doute que les renseignements confidentiels doivent lui être communiqués pour lui permettre de régler convenablement la question de l'avis d'opposition et de la cotisation sous-jacente. Le ministre n'a jamais contesté la nécessité de cette divulgation. La communication vise à permettre l'application requise de la Loi, y compris le processus de l'avis d'opposition. La divulgation sert uniquement à cette fin. Pour cette raison, elle tombe carrément sous le coup de l'alinéa 295(5)a) de la Loi.

53 La communication est également nécessaire pour déterminer tout montant dont le contribuable est redevable, comme le prévoit l'alinéa 295(5)b). Comme l'exception relative au processus judiciaire (paragraphe 295(4)) couvre les intérêts du ministre dans la détermination de tout montant dont le contribuable est redevable, tel qu'il a été jugé dans *Slattery*, l'alinéa 295(5)b) doit inclure les processus administratifs et il intéresse la

communication à l'usage du contribuable. D'autres dispositions couvrent la communication à des fins gouvernementales. La divulgation demandée vise à permettre à la demanderesse de mieux cerner la créance fiscale alléguée et, peut-être, de la réduire ou de l'éliminer. La divulgation en l'espèce respecterait l'objet de l'alinéa 295(5)b) et serait cohérente avec ses termes.

[63] Les paragraphes 49 et 50 précédents de l'arrêt *Scott Slipp*, bien qu'ils n'aient pas été cités, énoncent ce qui suit :

49 À mon avis, à l'étape de l'avis d'opposition du processus d'appel, le contribuable bénéficie de l'important droit de connaître la raison véritable d'une cotisation, d'examiner sa position et de répondre efficacement aux fonctionnaires du ministère. Le processus a notamment pour but d'assurer que le processus de cotisation soit juste, pour régler les questions fiscales en litige sans en venir à la procédure judiciaire et pour circonscrire les questions en litige à trancher. Refuser à un contribuable une divulgation raisonnable lorsque les circonstances la permettent ne sert pas les intérêts de l'application et de l'exécution de la Loi.

50 Le droit d'entreprendre l'étape de l'avis d'opposition ne peut être dénué de toute valeur par une déclaration générale du respect de la confidentialité. Si ce processus se veut sérieux, il doit permettre au contribuable en cause d'obtenir suffisamment de renseignements, particulièrement lorsque l'ARC s'appuie sur des sources à l'égard desquelles le contribuable n'a aucune emprise. Il ne suffit pas de dire, en réponse à une demande de documents, que tout sera dévoilé lorsque l'affaire sera portée devant le tribunal.

[Non souligné dans l'original.]

[64] Je ne vois pas trop bien comment les paragraphes susmentionnés aident le défendeur.

Celui-ci soutient peut-être que la demanderesse n'a pas démontré que les renseignements étaient nécessaires pour assurer sa défense ou que les renseignements en question étaient visés par l'une des exceptions prévues à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La demanderesse déclare qu'elle souhaite obtenir communication du rapport de vérification des personnes morales

afin de se préparer à plaider devant la Cour canadienne de l'impôt dans le processus concernant l'avis d'opposition. Toutefois, il n'est pas évident que l'avis d'opposition de la demanderesse soit toujours valide et on ne voit pas pourquoi ni comment les renseignements fiscaux des personnes morales seraient utiles à la demanderesse.

[65] Le défendeur estime que la vérification effectuée à l'égard des personnes morales n'est pas nécessaire, étant donné que la nouvelle cotisation d'impôt établie à l'égard de l'appelante était fondée sur les pertes d'entreprise déclarées relativement au stratagème. La vérification personnelle faite à l'égard de la demanderesse était concentrée sur la question de savoir si oui ou non les activités de Synergy constituaient des activités [TRADUCTION] « commerciales » ayant donné lieu à des [TRADUCTION] « revenus tirés d'une source » et donne suffisamment de renseignements pour que la demanderesse puisse poursuivre le processus concernant son avis d'opposition. Elle présente une analyse effectuée par l'ARC selon laquelle le stratagème est un [TRADUCTION] « trompe-l'oeil » et un abri fiscal non enregistré.

[66] Je suis d'accord avec le défendeur. Le fait de permettre à la demanderesse d'avoir accès aux dossiers des personnes morales sur la base d'une convention de mandat conclue avec les personnes morales équivaldrait à permettre à l'acquéreur d'un logement l'accès aux dossiers d'impôt d'un courtier en immeubles. Il s'agit toujours des dossiers d'impôt personnels des personnes morales et ceux-ci sont, à ce titre, protégés par l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à moins qu'un consentement ne soit donné. En outre, le rapport de vérification de la demanderesse énonce clairement la raison pour laquelle la demande de déduction des pertes d'entreprise a été refusée.

A. *Question en litige n° 3 : Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale ou à la justice fondamentale et, dans l'affirmative, quelle est la réparation appropriée?*

[67] Le défendeur affirme que la demanderesse n'a pas établi la preuve d'un manquement à l'équité procédurale. En outre, les principes de justice fondamentale ne sont soulevés qu'au titre de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, une disposition qui n'est pas en cause en l'espèce. La demanderesse a simplement soulevé la question dans son mémoire des faits et du droit. Je souscris à l'argument du défendeur selon lequel la question n'est pas une question de justice fondamentale.

[68] En l'espèce, même si une obligation d'équité existait, elle a été remplie. Les documents qui pouvaient être communiqués ont été communiqués. Le CI et la Cour fédérale, au moyen de son pouvoir de surveillance, ont remédié à tout manquement. Aucuns dommages-intérêts ne sont accordés dans le contexte d'un contrôle judiciaire.

[69] En outre, je renvoie à la décision *X c Canada (Ministre du Revenu national)*, rendue par la Cour fédérale, qui fait les observations suivantes, au paragraphe 9 :

[...] il n'existait, avant l'adoption de cette Loi, aucun droit, ni en common law ni dans la législation, d'accès aux documents en possession du gouvernement du Canada, pas plus que de droit d'action à cet égard. La réponse donnée par les institutions gouvernementales aux demandes de renseignements des citoyens était strictement une question de jugement politique et les sanctions, le cas échéant, de refuser la communication des documents était également de nature essentiellement politique. C'est dans ce contexte que la Loi sur l'accès à l'information a été adoptée. Elle repose en grande partie sur (1) une codification législative de règles énoncées pour conseiller les fonctionnaires sur les documents qui doivent ou ne doivent pas être communiqués; (2) une surveillance générale à cet effet de toutes les institutions

fédérales par un « ministre désigné », mentionné à l'article 70, responsable du contrôle des modalités de tenue des « documents » du gouvernement et de l'établissement pour toutes les institutions de procédures pour assurer le respect de la Loi; (3) un fonctionnaire indépendant, genre protecteur du citoyen, soit le Commissaire à l'information, qui peut recevoir les plaintes en vertu de la Loi, ou même les porter lui-même, et effectuer des enquêtes qui peuvent aboutir à des entretiens avec les ministères en vue de trouver une solution immédiate au problème; (4) des rapports présentés par le Commissaire à l'information au Parlement et aux comités mixtes désignés, conformément aux articles 38 et 39, ainsi que par les responsables de chaque institution fédérale, conformément à l'article 72; et (5) un recours en révision judiciaire dans les cas de défaut de communication ou d'une décision valant refus de communication d'un document, afin d'obtenir cette communication. On peut donc déduire qu'on a prévu de nombreux moyens de contrôle administratif et politique pour assurer une application adéquate de la Loi ainsi qu'un nouveau droit d'action en des circonstances particulières. Parmi les différentes plaintes que peut recevoir le Commissaire à l'information, il y a celle que peut déposer une personne, aux termes de l'alinéa 30(1)c), qui a demandé communication d'un document et qui considère que le responsable de l'institution a prorogé le délai de communication de façon abusive. Le Commissaire à l'information peut faire enquête sur cette plainte, qui peut faire l'objet d'un rapport spécial au Parlement ou être mentionnée dans un rapport général. Le Commissaire à l'information peut aussi, grâce à ces démarches, constater l'existence de caractéristiques de comportement ou de lacunes systémiques, lorsque des plaintes semblables sont fréquemment faites à l'égard de la même institution ou à l'égard de la communication de la même catégorie de renseignements.

[Non souligné dans l'original.]

[70] Il semble que le CI ait été mis sur pied pour traiter des questions liées au manquement à l'équité procédurale ou à l'absence d'enquête approfondie, et la Cour fédérale agit en tant que protectrice des droits de la personne ayant fait la demande.

B. *Question en litige n<sup>o</sup> 4 : La demanderesse a-t-elle droit aux dépens, quelle que soit l'issue de la cause, en raison de la conduite irrégulière de l'ARC?*

[71] Aucune des parties n'a formulé des observations sur ce point.

[72] La Cour d'appel fédérale s'est penchée sur une question semblable dans l'arrêt *Dagg c Canada (Ministre de l'Industrie)*, 2010 CAF 316, 414 NR 182 (*Dagg*). Dans cette affaire, le demandeur avait déposé une demande de révision judiciaire en raison d'une présomption de refus. Les documents avaient par la suite été fournis à l'appelant. Le juge de première instance avait décidé que la demande était théorique et que, par conséquent, des dépens ne devaient pas être accordés.

[73] La Cour d'appel n'a pas souscrit à la décision du juge de première instance, et a statué que les documents n'auraient pas été communiqués, n'eût été la demande de révision judiciaire introduite à la Cour fédérale. La Cour d'appel fédérale a formulé les observations suivantes, aux paragraphes 14 et 15 :

14 [...] La demande de révision judiciaire de M. Dagg n'était pas prématurée. Les trois conditions d'exercice de ce recours étaient remplies, et la Cour fédérale a toujours eu compétence pour l'entendre en vertu de l'article 41 de la Loi. Plus tard, lorsque les documents ont été communiqués, la demande est devenue théorique.

15 En l'absence de cette erreur de principe, le juge aurait examiné la question des dépens en considérant que le recours en révision avait été valablement exercé mais qu'il était devenu théorique. Le juge aurait également pris en compte que les documents avaient été communiqués après l'introduction de la demande de révision, quelque 20 mois suivant le dépôt de la demande d'accès. Compte tenu de ces facteurs, je conclus, dans la situation particulière de la présente espèce, que la Cour aurait dû

rendre une ordonnance portant que M. Dagg avait droit à ses dépens devant la Cour fédérale.

[74] La Cour d'appel fédérale a ensuite accordé des dépens partie-partie, étant donné que l'adjudication des dépens sur la base procureur-client n'était pas justifiée, parce que la conduite d'Industrie Canada n'était pas « répréhensible, scandaleuse ou outrageante » (voir l'arrêt *Dagg*, au paragraphe 16, citant l'arrêt *Young c. Young*, [1993] 4 RCS 3, à la page 134, 108 DLR (4<sup>e</sup>) 193).

[75] En l'espèce, une adjudication des dépens partie-partie comme dans l'arrêt *Dagg* semble appropriée. Les documents n'ont été communiqués qu'en raison de l'introduction de la demande de contrôle judiciaire. Les mesures prises par le défendeur, bien qu'elles aient été parfois inexactes et tardives, ont finalement permis d'obtenir les documents demandés, et aucun élément de preuve au dossier ne démontre qu'il y a eu malice à l'égard de la demanderesse. Les mesures prises par le défendeur n'atteignent pas le degré d'une conduite « répréhensible, scandaleuse ou outrageante » nécessaire pour procéder à une adjudication des dépens sur la base procureur-client.

[76] La demanderesse a obtenu tous les documents que le défendeur pouvait communiquer relativement à sa demande. Il y a eu un refus présumé de communiquer, que le défendeur a admis à bon droit, mais il y avait des renseignements supplémentaires concernant les personnes morales qui ne pouvaient pas être communiqués. La demanderesse fait valoir des arguments en vue d'obtenir la communication de ces renseignements, mais ne parvient pas à démontrer qu'elle en a besoin pour poursuivre la procédure concernant son avis d'opposition.

[77] La présente demande de contrôle judiciaire est par conséquent rejetée, les dépens étant adjugés à la demanderesse sur la base partie-partie.



**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE que :**

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. La demanderesse a droit aux dépens afférents à la demande.

« John A. O'Keefe »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Espérance Mabushi, M.A. Trad. Jur.

**ANNEXE****Dispositions légales pertinentes*****Loi sur l'accès à l'information, LRC 1985, c A-1***

24(1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

[...]

*Loi de l'impôt sur le revenu*

article 241

[...]

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

[...]

49. La Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

...

*Income Tax Act*

section 241

...

41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

...

49. Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested

recours en révision d'une décision de refus de communication totale ou partielle d'un document fondée sur des dispositions de la présente loi autres que celles mentionnées à l'article 50, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner à cette personne communication totale ou partielle; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

under this Act or a part thereof on the basis of a provision of this Act not referred to in section 50, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to the record, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

***Loi de l'impôt sur le revenu, LRC 1985, c 1 (5<sup>e</sup> suppl.)***

241(1) Sauf autorisation prévue au présent article, il est interdit à un fonctionnaire ou autre représentant d'une entité gouvernementale :

a) de fournir sciemment à quiconque un renseignement confidentiel ou d'en permettre sciemment la prestation;

b) de permettre sciemment à quiconque d'avoir accès à un renseignement confidentiel;

c) d'utiliser sciemment un renseignement confidentiel en dehors du cadre de l'application ou de l'exécution de la présente loi, du *Régime de pensions du Canada*, de la *Loi sur l'assurance-chômage* ou de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ou à une autre fin que celle pour laquelle il a été fourni en

241. (1) Except as authorized by this section, no official or other representative of a government entity shall

(a) knowingly provide, or knowingly allow to be provided, to any person any taxpayer information;

(b) knowingly allow any person to have access to any taxpayer information; or

(c) knowingly use any taxpayer information otherwise than in the course of the administration or enforcement of this Act, the Canada Pension Plan, the Unemployment Insurance Act or the Employment Insurance Act or for the purpose for which it was provided under this section.

application du présent article.

[...]

(4) Un fonctionnaire peut :

a) fournir à une personne un renseignement confidentiel qu'il est raisonnable de considérer comme nécessaire à l'application ou à l'exécution de la présente loi, du *Régime de pensions du Canada*, de la *Loi sur l'assurance-chômage* ou de la *Loi sur l'assurance-emploi*, mais uniquement à cette fin;

b) fournir à une personne un renseignement confidentiel qu'il est raisonnable de considérer comme nécessaire à la détermination de quelque impôt, intérêt, pénalité ou autre montant payable par la personne, ou pouvant le devenir, ou de quelque crédit d'impôt ou remboursement auquel elle a droit, ou pourrait avoir droit, en vertu de la présente loi, ou de tout autre montant à prendre en compte dans une telle détermination;

...

(4) An official may

(a) provide to any person taxpayer information that can reasonably be regarded as necessary for the purposes of the administration or enforcement of this Act, the Canada Pension Plan, the Unemployment Insurance Act or the Employment Insurance Act, solely for that purpose;

(b) provide to any person taxpayer information that can reasonably be regarded as necessary for the purposes of determining any tax, interest, penalty or other amount that is or may become payable by the person, or any refund or tax credit to which the person is or may become entitled, under this Act or any other amount that is relevant for the purposes of that determination;

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1154-13

**INTITULÉ :** SANDRA VIOLET SUMMERS c  
LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

**LIEU DE L'AUDIENCE :** VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 17 MARS 2014

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

**DATE DES MOTIFS :** LE 16 SEPTEMBRE 2014

**COMPARUTIONS :**

Sandra Violet Summers

POUR LA DEMANDERESSE  
POUR SON PROPRE COMPTE

Melissa Nicolls

POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Sandra Violet Summers  
Sooke (Colombie-Britannique)

POUR LA DEMANDERESSE DEMANDEUR  
POUR SON PROPRE COMPTE

William F. Pentney  
Sous-procureur général du Canada  
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LE DÉFENDEUR