

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20100520**

**Dossier : T-1533-09**

**Référence : 2010 CF 554**

**Ottawa (Ontario), le 20 mai 2010**

**En présence de monsieur le juge Boivin**

**ENTRE :**

**LISE A. LEGAL**

**demanderesse**

**et**

**L'AGENCE DU REVENU DU CANADA  
(pour le compte du PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA)**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire déposée par Lise A. Legal (la demanderesse) à l'encontre d'une décision, rendue le 5 août 2009 par le ministre du Revenu national (le ministre), qui refusait à la demanderesse le renouvellement d'une licence l'autorisant à fabriquer des produits du tabac ou à vendre, à offrir en vente, à acheter ou à avoir en sa possession du tabac en feuilles ou des produits du tabac qui ne sont ni emballés ni estampillés, y compris du tabac partiellement fabriqué, ou à en disposer, tel que le prévoit la *Loi de 2001 sur l'accise*, L.C. 2002, ch. 22 (la *Loi de 2001 sur l'accise*).

Contexte factuel

[2] En 2005, la demanderesse et son associée en affaires, Tannis Bullard, ont fondé Mother Earth Tobacco, une entreprise située dans ou près de la réserve de la Première nation de Long Plain au Manitoba.

[3] L'entreprise Mother Earth se spécialise dans la fabrication et la vente de tabac certifié biologique que les Autochtones utilisent lors des cérémonies culturelles et religieuses.

[4] Le 20 juillet 2005, la demanderesse a demandé et reçu une licence fédérale lui permettant de fabriquer des produits du tabac en vertu de la *Loi sur l'accise*.

[5] Le 14 octobre 2005, la demanderesse a obtenu une licence provinciale conformément à la *Loi de la taxe sur le tabac*, C.P.L.M., ch. T80, du Manitoba et est devenue perceptrice de taxes au Manitoba. Un numéro d'enregistrement lui a également été assigné conformément à la *Loi de la taxe sur les ventes au détail*, C.P.L.M., ch. R130.

[6] La demanderesse a omis de produire des déclarations de revenus et de verser la taxe qu'elle a reçue entre octobre 2005 et mai 2007, ce qui a entraîné la révocation de la licence provinciale le 12 juin 2007.

[7] Le 26 juin 2007, on a reproché à la demanderesse d'avoir contrevenu à l'article 11 de la *Loi de la taxe sur le tabac*, aux alinéas 75(1)c) et 75(2)c) ainsi qu'au paragraphe 75(3) de la *Loi sur l'administration des impôts et des taxes et divers impôts et taxes*, C.P.L.M., ch. T2.

[8] La licence de la demanderesse, délivrée en vertu de la *Loi sur l'accise*, devait expirer le 19 juillet 2009. La demanderesse a demandé le renouvellement de sa licence le 16 juillet 2009.

[9] Scott Hendrick, conseiller technique par intérim de la Division des droits d'accise, des politiques législatives et des affaires réglementaires de la Région des Prairies de l'Agence du revenu du Canada (ARC), a examiné la demande et recommandé qu'elle soit rejetée en raison du non-respect des lois provinciale et fédérale sur le tabac.

[10] Dans une lettre datée du 5 août 2009 signée par Doug Arnot, gestionnaire par intérim des Droits d'accises dans la Région des Prairies à l'ARC, à qui le pouvoir de prendre des décisions a été délégué par le ministre du Revenu national (paragraphe 9(2) et 23(2) et article 14 de la *Loi de 2001 sur l'accise*), la demanderesse a été avisée que sa demande de renouvellement avait été rejetée aux motifs (i) que le demande n'avait pas été déposée au moins trente jours avant la date d'expiration de la licence et (ii) que la demanderesse n'avait pas respecté la législation provinciale portant sur la taxation ou la réglementation des produits du tabac, tel que l'exigent les articles 2 et 9 du *Règlement sur les licences, agréments et autorisations d'accise*, DORS/2003-115 (le Règlement).

[11] La présente demande de contrôle judiciaire a été déposée le 11 septembre 2009.

### Décision contestée

[12] La décision contestée est celle, rendue le 5 août 2009, qui refusait le renouvellement de la licence de tabac de la demanderesse (la décision du ministre).

### Question

[13] La demanderesse a soumis plusieurs questions dans son exposé des faits et du droit et dans sa plaidoirie. Suivant l'audience, les questions peuvent être résumées ainsi :

- (1) La décision du ministre était-elle raisonnable?
- (2) Le ministre a-t-il manqué à l'un des principes d'équité procédurale ou de justice naturelle?
- (3) Parmi les questions constitutionnelles soulevées par la demanderesse, y en a-t-il qui devraient être examinées par la Cour?

### Cadre législatif

[14] La *Loi de 2001 sur l'accise* régit la taxation et la réglementation des activités de fabrication, de possession et de vente de tabac à l'échelle fédérale.

[15] Le *Règlement sur les licences, agréments et autorisations* d'accise, DORS/2003-115 (le Règlement), articles 2 et 9, prévoit ce qui suit :

#### Délivrance de licences ou d'agréments

2. (1) Quiconque souhaite obtenir une licence ou un agrément présente une demande au ministre sur le formulaire approuvé par lui, accompagné d'une liste des locaux visés par la demande.

#### Issuance of licence

2. (1) In order to be issued a licence, a person must submit to the Minister a completed application, in the form authorized by the Minister, accompanied by a list of the premises in respect of which the

	application is being made.
(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4), est admissible à une licence ou un agrément, autre que l'agrément délivré en vertu de l'article 22 de la Loi, le demandeur qui remplit les conditions suivantes :	(2) Subject to subsections (3) and (4), an applicant is eligible for a licence, other than a licence issued under section 22 of the Act, if
a) il ne fait pas l'objet d'une mise sous séquestre à l'égard de ses dettes;	(a) they are not the subject of a receivership in respect of their debts;
b) dans les cinq ans précédant la date de la demande :	(b) they have not, in the five years immediately before the date of the application,
(i) il n'a pas omis de se conformer à toute loi fédérale, autre que la Loi, ou provinciale — ou à leurs règlements — portant sur la taxation ou la réglementation de l'alcool ou des produits du tabac,	(i) failed to comply with any Act of Parliament, other than the Act, or of the legislature of a province respecting the taxation of or controls on alcohol or tobacco products or any regulations made under it, or
(ii) il n'a pas agi dans le but de frauder Sa Majesté;	(ii) acted to defraud Her Majesty;
c) dans le cas où il est un particulier, il est :	(c) in the case of an applicant who is an individual, they
(i) âgé d'au moins dix-huit ans,	(i) are at least eighteen years of age, and
(ii) dispose des ressources financières suffisantes pour gérer son entreprise d'une manière responsable;	(ii) have sufficient financial resources to conduct their business in a responsible manner;
[...]	...

Renouvellement des licences et agréments

9. (1) Le titulaire qui souhaite faire renouveler sa licence ou son agrément présente une demande de renouvellement au ministre sur le formulaire approuvé par lui, au moins trente jours avant la date d'expiration de la licence ou de l'agrément.

(2) Est admissible au renouvellement de sa licence ou de son agrément le titulaire qui remplit toujours les exigences applicables énoncées à l'article 2.

Renewal of licence

9. (1) In order to have a licence renewed, a licensee must submit to the Minister a completed renewal application, in the form authorized by the Minister, not less than thirty days before the day on which the licence expires.

(2) A licensee is eligible to have a licence renewed if they have not ceased to meet the applicable requirements of section 2.

[16] Conformément au paragraphe 9(2) de la *Loi de 2001 sur l'accise*, ces pouvoirs sont délégués à des préposés de l'ARC qui appliquent les exigences de la Loi et du Règlement lorsqu'ils déterminent si la licence doit être délivrée ou renouvelée.

Norme de contrôle judiciaire

[17] Le défendeur soutient que la norme de contrôle qui devrait être appliquée au contrôle judiciaire d'un refus de renouveler une licence de fabrication de produits du tabac soit la norme de la décision raisonnable fondée sur les principes énoncés dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339.

[18] Il est intéressant de remarquer que, conformément aux articles 8 et 23 et à l'alinéa 14(1)d) de la *Loi de 2001 sur l'accise*, le ministre du Revenu national a droit à une certaine déférence de la

part de la Cour compte tenu du fait qu'il possède la compétence exclusive de trancher toutes les affaires relatives à la modification, la suspension, le renouvellement, la révocation ou le rétablissement d'une licence en vertu de la *Loi de 2001 sur l'accise* et de son règlement d'application.

[19] De plus, le défendeur précise qu'il existe différents niveaux de déférence et que dans une situation où le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur une conclusion de fait, un très haut degré de déférence devrait lui être accordé.

[20] Par conséquent, la Cour est d'accord que la norme de contrôle applicable aux décisions discrétionnaires du ministre du Revenu national est la décision raisonnable et qu'un très haut degré de déférence devrait être accordé à cet égard. En effet, il a été jugé que la norme de la raisonabilité s'appliquait en règle générale aux questions touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, et aux questions mixtes de faits et de droit, lorsque le droit et les faits ne peuvent être aisément dissociés (*Dunsmuir*, paragraphe 51). Dans le cadre du contrôle judiciaire, cette norme met l'accent sur la justification de la décision, [...] la transparence et [...] l'intelligibilité du processus décisionnel (*Dunsmuir*, paragraphe 47).

[21] Toutefois, il est bien établi que la norme de contrôle qui se rattache à l'équité procédurale et à la justice naturelle doit être déterminée en fonction de la norme de la décision correcte (*Waterman c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 844; [2009] A.C.F. n° 991; *Worthington c. Canada*,

2004 CF 1546, [2004] A.C.F. n° 1879; *Canada (Procureur général) c. Sketchley*, 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392).

La décision du ministre était-elle raisonnable?

[22] En suivant le cadre législatif, le ministre a refusé le renouvellement de la licence de la demanderesse l'autorisant à fabriquer des produits du tabac pour deux raisons : la demanderesse n'a pas présenté sa demande de renouvellement au moins trente jours avant la date d'expiration de la licence, tel qu'il est prescrit à l'article 9 du Règlement, et elle ne s'est pas conformée à la loi provinciale portant sur la taxation des produits du tabac, comme l'exige le sous-alinéa (2)b(i) du Règlement.

[23] L'obtention d'une licence est généralement considérée comme un privilège et assujettie à des conditions que le titulaire d'une licence s'engage à respecter. En vertu du paragraphe 23(2) de la *Loi de 2001 sur l'accise*, le ministre est autorisé à délivrer, refuser de délivrer, modifier, suspendre, renouveler, révoquer ou rétablir toute licence de tabac.

[24] Le paragraphe 9 du Règlement énonce deux conditions qui doivent être respectées avant le renouvellement d'une licence ou d'un agrément :

- (1) Le titulaire qui souhaite faire renouveler sa licence ou son agrément présente une demande de renouvellement au ministre sur le formulaire approuvé par lui, au moins trente jours avant la date d'expiration de la licence ou de l'agrément.
- (2) Est admissible au renouvellement de sa licence ou de son agrément le titulaire qui remplit toujours les exigences applicables énoncées à l'article 2.



[25] S'il ne respecte pas les conditions énoncées à l'article 9 du Règlement, le titulaire d'une licence risque de ne pas voir sa licence renouvelée (voir *Genex Communications Inc. c. Canada (Procureur général)* (C.A.F.), 2005 CAF 283, [2005] A.C.F. n° 1440).

[26] En l'espèce, la demanderesse ne conteste pas le fait que la demande de renouvellement a été présentée le 16 juillet 2009 et que la licence l'autorisant à fabriquer des produits du tabac devait expirer le 19 juillet 2009. La demande n'a donc pas été présentée au moins trente jours avant la date d'expiration de la licence en violation de l'article 9 du Règlement.

[27] Deuxièmement, M. Hendrick, de l'ARC, a communiqué avec un homologue au Manitoba afin de déterminer si la demanderesse s'était conformée aux lois provinciales portant sur la taxation ou la réglementation des produits du tabac. M. Hendrick a reçu de la part de Carl Capner, enquêteur spécial (ministère des Finances du Manitoba), un courriel daté du 26 mai 2009 qui l'informait que le permis de marchand de la demanderesse, qui lui avait été accordé en application de la *Loi de la taxe sur le tabac*, avait été suspendu deux années plus tôt. Un second courriel, daté du 20 juillet 2009, fournissait les renseignements suivants :

- La demanderesse a présenté une demande pour un permis de marchand en vertu de la *Loi de la taxe sur le tabac*. La demande a été traitée le 14 octobre 2005 et on a assigné le permis n° 12490 à la demanderesse. Le même jour, la demanderesse a présenté une demande d'enregistrement en vertu de *Loi de la taxe sur les ventes au détail* et a reçu le numéro d'enregistrement 835886474. Toujours le 14 octobre 2005, le ministère des Finances du Manitoba a également envoyé une lettre à la demanderesse pour l'informer que sa demande d'agir comme perceptrice de taxes était accordée et pour décrire ses responsabilités.
- Le 24 mai 2007, le sous-ministre adjoint des Finances a fait parvenir à la demanderesse une lettre pour l'informer que sa licence de tabac serait révoquée le

12 juin 2007 et qu'elle disposait de quatorze jours pour présenter un document qui montrerait pourquoi sa licence ne devrait pas être révoquée.

- Après l'envoi de la lettre du sous-ministre, la demanderesse a rencontré des représentants du ministère des Finances du Manitoba. M. Hendrick n'a pas reçu de renseignements au sujet de cette rencontre.
- Le 14 juin 2007, dans une lettre, le sous-ministre adjoint des Finances a informé la demanderesse que sa licence de tabac avait été révoquée et que sa nomination en tant que perceptrice de taxes en vertu de la Loi de la taxe sur le tabac prenait également fin.

(Dossier du défendeur, page 98)

[Non souligné dans l'original.]

[28] À l'audience devant la Cour, la demanderesse n'a pas contesté ces faits, mais a soutenu que certains des éléments de preuve au dossier ne concordaient pas avec son expérience. Par exemple, la demanderesse a prétendu que le ministre avait tranché différemment une affaire similaire en 2007. Toutefois, la Cour ne peut trouver de document ou de preuve dans le dossier du tribunal qui puisse appuyer les arguments de la demanderesse.

[29] Dans ces circonstances, la Cour conclut que la demanderesse ne satisfait pas aux exigences de la loi relatives au renouvellement d'une licence et conclut aussi que la décision du ministre, fondée sur une application de la *Loi de 2001 sur l'accise* et du Règlement, était raisonnable. La Cour ne peut voir aucune exception ou ambiguïté particulière dans la Loi ou dans le Règlement qui pourrait s'appliquer en l'espèce à la demanderesse.

[30] En ce qui a trait aux exigences quant à l'équité procédurale et à la justice naturelle, la Cour est d'avis qu'elles ont été respectées. Dans *Motta c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n° 27, la Cour a fait remarquer aux paragraphes 12 et 13 que dans certaines situations qui concernent

des licences, l'obligation d'agir équitablement est satisfaite lorsqu'une demande est évaluée et qu'une décision n'est pas prise de façon arbitraire ni fondée sur une conclusion de fait erronée. En l'espèce, la décision est transparente et fournit des raisons pour justifier le non-renouvellement de la licence. Comme il est mentionné précédemment, le ministre a respecté le cadre prescrit par la Loi et le Règlement lorsqu'il a rendu sa décision.

[31] Par conséquent, la Cour croit que la décision de refuser le renouvellement de la licence de fabrication des produits du tabac était suffisamment motivée pour permettre à la demanderesse de connaître et de comprendre les raisons du refus et de présenter une demande de contrôle judiciaire.

[32] Enfin, les questions constitutionnelles soulevées par la demanderesse manquent de fondement factuel suffisant et, par conséquent, elles ne seront ni abordées ni examinées par la Cour (*Worthington*).

[33] Pour tous ces motifs, la décision du ministre n'était pas déraisonnable et elle a été rendue conformément aux règles de l'équité procédurale. La demanderesse ne s'est pas acquittée de son fardeau de démontrer qu'une erreur susceptible de révision avait été commise. La Cour conclut que la décision est raisonnable. La décision appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir*). Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[34] J'exercerai mon pouvoir discrétionnaire en l'espèce et n'accorderai pas de dépens.

**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE que** la demande de contrôle judiciaire est rejetée, sans frais.

« Richard Boivin »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
David Aubry, LL.B.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1533-09

**INTITULÉ :** LISE A. LEGAL  
c.  
L'AGENCE DE REVENU DU CANADA (pour le  
compte du PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA)

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Winnipeg (Manitoba)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 10 mai 2010

**MOTIFS DU JUGEMENT :** Le juge Boivin

**DATE DES MOTIFS  
ET DU JUGEMENT :** Le 20 mai 2010

**COMPARUTIONS :**

Lise A. Legal POUR SON PROPRE COMPTE

Tim Doyle POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Aucun

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR  
Sous-procureur général du Canada