

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110504

Dossier : T-558-09

Référence : 2011 CF 518

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 4 mai 2011

En présence de madame la juge Heneghan

ENTRE :

**JAKA HOLDINGS LTD., JEAN TRAN, ET
PHUOC NGUYEN**

demandeurs

et

AGENCE DU REVENU DU CANADA

défenderesse

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

INTRODUCTION

[1] Jaka Holdings Ltd. (Jaka), Jean Tran et Phuoc Nguyen (collectivement, les demandeurs) demandent le contrôle judiciaire de la décision, datée du 12 mars 2009, rendue par Mme Sandra Brownlee, la directrice du Bureau des services fiscaux de Regina (la directrice) de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC ou la défenderesse).

[2] Dans cette décision, la directrice rejette la demande de deuxième niveau déposée par Jaka visant à faire annuler les pénalités et les intérêts, imposés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.) (la *Loi de l'impôt sur le revenu*) et la *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. 1985, ch. E-15, ainsi que sa demande visant l'annulation des pénalités pour faute lourde.

LE CONTEXTE

[3] Aucun dossier du tribunal en lien avec la demande de contrôle judiciaire n'a été sollicité et aucun n'a été déposé. Les faits pertinents seront tirés des affidavits, notamment les preuves matérielles déposées par les deux parties.

[4] Les demandeurs ont présenté deux affidavits de Mme Jean Tran, seule actionnaire de Jaka. Le premier, produit sous serment le 20 mai 2009, établit un calendrier du déroulement de la vérification fiscale de Jaka par l'ARC, commencée en octobre 2003.

[5] Dans son deuxième affidavit, produit sous serment le 13 août 2009, Mme Tran a inclus une lettre de l'avocat de l'ARC établissant les montants réclamés par l'ARC. Cette lettre, datée du 7 août 2009, serait un état des intérêts et des pénalités que Jaka, Mme Tran et M. Nguyen doivent payer.

[6] L'ARC a présenté trois affidavits. Le premier est celui de Sheila Nixon, une directrice du Bureau des services fiscaux de Regina de l'ARC. Mme Nixon a inclus cinq documents comme preuve matérielle à son affidavit.

[7] La défenderesse a aussi déposé deux affidavits de Brian Mills. M. Mills est chef d'équipe à la Division de la vérification du Bureau des services fiscaux de Regina de l'ARC.

[8] Les deux affidavits de M. Mills, chacun daté du 25 juin 2009, concernent le rejet de premier niveau des demandes d'annulation présentées au nom de Jaka, de Mme Tran et de M. Nguyen.

[9] M. Mills a écrit la lettre de rejet de premier niveau à Jaka le 25 juin 2008. Il a informé Jaka qu'elle pourrait demander une révision indépendante de la décision qu'il a rendue.

[10] Le 15 septembre 2008, Jaka a demandé une révision indépendante de sa demande d'annulation des pénalités et des intérêts.

[11] M. Mills a écrit les lettres de rejet à Mme Tran et à M. Nguyen le 26 février 2009. Il a informé Mme Tran et M. Nguyen qu'ils pouvaient demander une deuxième révision administrative. Rien dans le dossier n'indique qu'ils s'en soient prévalus.

[12] Tel qu'il a été mentionné, l'ARC a commencé une vérification de Jaka en octobre 2003. Il n'est pas clair à la lumière des documents déposés si les demandeurs ont aussi fait l'objet d'une vérification à titre individuel, mais ce fait n'est pas pertinent à l'affaire, puisque seule la décision datée du 12 mars 2009 fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire et que cette décision ne concerne que l'entreprise Jaka.

[13] Les demandeurs et la défenderesse ont inclus dans leur dossier de demande respectif les décisions de premier niveau rendues par M. Mills concernant les particuliers demandeurs. Ces décisions sont datées du 26 février 2009.

[14] Les décisions du 26 février 2009 de M. Mills ne sont pas citées dans la demande de contrôle judiciaire. Elles ne font pas l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire ni l'objet d'un examen sur le fond. Cependant, la présentation de ces deux décisions soulève une question d'équité procédurale puisqu'il existe une similarité marquée entre les deux décisions de M. Mills et celle de la directrice, en commençant par le premier paragraphe. Toutes ces décisions ont une structure similaire.

ANALYSE

[15] La première question à étudier est la norme de contrôle appropriée. Selon l'arrêt de la Cour suprême du Canada, *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, les décisions rendues par des décideurs administratifs sont susceptibles de contrôle en fonction de la norme de la décision correcte ou de la décision raisonnable.

[16] Selon l'arrêt de la Cour suprême *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 43, la norme de la décision correcte s'applique aux questions d'équité procédurale. La norme de raisonnable s'applique aux questions de faits et aux questions mixtes de faits et de droit; voir *Dunsmuir*, au paragraphe 53.

[17] Lorsque la jurisprudence a déjà établi la norme de contrôle appropriée, cette norme peut être utilisée; voir *Dunsmuir* au paragraphe 57. Dans la décision *Telfer c. Canada (Agence du revenu)* (2009), 386 N.R. 212, au paragraphe 24, la Cour d'appel fédérale a déclaré que la décision d'annuler les pénalités ou les intérêts était de nature discrétionnaire, susceptible de contrôle en fonction de la norme de raisonabilité.

[18] Dans la décision *Ralph c. Procureur général du Canada* (2010), 410 N.R. 175 (C.A.F.), la Cour d'appel fédérale a commenté l'absence de dossier du tribunal et a mentionné aux paragraphes 29 à 32 ce qui suit :

[29] Il y avait une certaine confusion devant la Cour quant à la question de savoir quelle preuve avait été présentée à l'Office. Cette incertitude découlait du fait qu'aucun dossier certifié du tribunal n'a été demandé ou déposé relativement à la demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Chaque partie a plutôt déposé un affidavit à la Cour fédérale. On ne sait pas avec certitude si les exposés des faits contenus dans les affidavits se limitaient aux renseignements présentés à l'Office ni si les documents dans le cahier d'appel avaient été soumis à l'Office.

[...]

[31] Une telle confusion devrait être évitée dans les affaires à venir. L'article 317 des *Règles des Cours fédérales* (les Règles) permet à une partie de demander la transmission de documents ou d'éléments matériels en la possession du décideur. Le demandeur d'un contrôle judiciaire à la Cour fédérale doit inclure une telle demande de transmission dans son avis de demande. L'article 318 des Règles oblige alors le décideur à transmettre à la Cour et à la personne ayant déposé la demande de transmission une copie certifiée des documents et des éléments matériels demandés dans les 20 jours suivant la signification de la demande visée à l'article 317 des Règles.

[32] En l'espèce, l'appelant a demandé à l'Office de transmettre au greffe de la Cour d'appel fédérale une copie du dossier dont disposait l'Office. Cette demande de transmission était contenue dans l'avis d'appel déposé à la Cour. Cette forme de requête n'est ni régulière ni

efficace. Des éléments de preuve qui n'ont pas été présentés à la Cour fédérale ne peuvent pas l'être en appel devant notre Cour, sauf lorsqu'une ordonnance est rendue en vue de permettre à une partie de présenter de nouveaux éléments de preuve (voir l'article 351 des Règles). Le moment opportun pour invoquer l'article 317 des Règles est celui où une demande de transmission de documents ou d'éléments matériels est présentée dans l'avis de demande à la Cour fédérale.

[19] Tel qu'il est signalé au début des présents motifs, aucun dossier du tribunal n'a été demandé par les demandeurs dans leur avis de demande de contrôle judiciaire. La raison pour laquelle on sollicite le dossier du tribunal est pour permettre à la Cour d'examiner les documents qui ont été effectivement soumis à l'office fédéral lorsqu'il a rendu sa décision; voir la décision *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, [1998] 1 C.F. 337, au paragraphe 26.

[20] En l'espèce, Mme Nixon a mentionné dans son affidavit les documents qui avaient été présentés à Mme Brownlee, la décideuse, au moment où elle a rendu sa décision. Selon le paragraphe 16 de l'affidavit de Mme Nixon, ces cinq documents sont les suivants :

1. La demande de premier niveau déposé par Jaka le 14 mars 2008;
2. Le rapport de premier niveau daté du 16 avril 2008;
3. La décision de premier niveau datée du 25 juin 2008;
4. La demande de deuxième niveau de Jaka datée du 15 septembre 2008;
5. Le rapport de deuxième niveau daté du 25 février 2009.

[21] Dans leur dossier de demande, les demandeurs ont inclus une liste de documents qu'ils ont nommée [TRADUCTION] « documents justificatifs ». Cette liste contient les éléments suivants :

- (a) La lettre de décision du 12 mars 2009 de l'Agence du revenu du Canada;
- (b) La lettre de décision du 26 février 2009 de l'Agence du revenu du Canada adressée à Jean Tran;
- (c) La lettre de décision du 26 février 2009 de l'Agence du revenu du Canada adressée à Phuoc Nguyen;
- (d) La lettre de Darryl Lucke du 15 septembre 2008 adressée à l'Agence du revenu du Canada;
- (e) La lettre de l'Agence du revenu du Canada du 25 juin 2008 adressée à Darryl Lucke;
- (f) La demande d'allègement du 13 février 2008 pour les contribuables des demandeurs;
- (g) Des lettres de l'Agence du revenu du Canada du 19 février 2008 adressées à JAKA Holdings concernant des arriérés de TPS et des arriérés d'impôts;
- (h) La lettre de l'Agence du revenu du Canada du 19 février 2008 à Phuoc Nguyen concernant des arriérés d'impôts;

[22] Il y avait un certain chevauchement entre les documents fournis par les demandeurs et les documents identifiés au paragraphe 16 de l'affidavit de Mme Nixon. En particulier, les demandeurs et la défenderesse ont déposé des copies de la demande d'allègement pour les contribuables des demandeurs présentée par lettre datée du 14 mars 2008, de la décision de premier niveau datée du 25 juin 2008 et de la demande de deuxième niveau faite au nom de Jaka datée du 15 septembre 2008.

[23] Habituellement, les documents qui n'ont pas été présentés au décideur ne seraient pas retenus. Cependant, en l'espèce, une question d'équité procédurale a été soulevée concernant l'apparente similarité entre les contenus des deux décisions de premier niveau qui se trouvent dans les lettres datées du 26 février 2009 touchant les deux demandeurs à titre individuel et la décision datée du 12 mars 2009 touchant Jaka.

[24] Les décisions datées du 26 février 2009 ont été rédigées par M. Mills. Celui-ci est aussi l'auteur de la décision de premier niveau concernant Jaka. Les décisions du 26 février 2009 sont incluses dans le dossier de demande des demandeurs, cependant ces décisions sont aussi incluses dans le dossier de demande de la défenderesse en tant que preuves matérielles des deux affidavits de M. Mills.

[25] Ces décisions ne font pas et ne peuvent pas faire l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Premièrement, la demande de contrôle judiciaire mentionne spécifiquement qu'elle concerne la décision du 12 mars 2009 touchant Jaka. Deuxièmement, conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7 et les *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles), la demande de contrôle judiciaire ne peut s'appliquer qu'à une seule décision.

[26] Toutefois, le dépôt des décisions concernant les particuliers demandeurs soulève une question d'équité procédurale, spécifiquement celle de restreindre indument le pouvoir discrétionnaire des décideurs. Cette question n'a été présentée par aucune des parties à l'audience de la présente demande de contrôle judiciaire le 7 avril 2011. La question a été soulevée par la Cour à

la conclusion de l'audience, à cette date, et des instructions ont été données, donnant l'occasion aux deux parties d'aborder la question, le cas échéant.

[27] Les deux parties ont en effet abordé la question et des observations supplémentaires ont été déposées par les deux parties à la reprise de l'audience le 26 avril 2011.

[28] Les demandeurs soutiennent que les nombreuses similarités entre la décision de deuxième niveau datée du 12 mars 2009 et les décisions de premier niveau du 26 février 2009 donnent à penser que la décision du 12 mars 2009 a effectivement été « copiée » des décisions du 26 février et que cette « duplication » constitue une atteinte à l'équité procédurale qui est la restriction induite par le décideur de son pouvoir discrétionnaire.

[29] Pour sa part, la défenderesse soutient que puisque la demande d'allègement fiscal pour raison d'équité a été déposée au nom des trois demandeurs et que les trois fondent leur demande sur les mêmes motifs, il n'est pas surprenant que les décisions touchant les trois demandeurs démontrent des similarités.

[30] Je ne suis pas convaincue par cet argument. Bien que la demande d'allègement pour les contribuables ait été déposée au nom des trois demandeurs, il est évident à la lecture des documents présentés à la directrice, soit les documents identifiés au paragraphe 16 de l'affidavit de Mme Nixon, que Jaka était le principal objet des vérifications de l'ARC. Les documents déposés par les parties ne permettent pas de savoir clairement si les demandeurs étaient aussi visés par une vérification à titre individuel.

[31] Les similarités des trois décisions sont très troublantes et non pas été expliquées. La défenderesse, dans ses observations précédentes, essaie seulement d'avancer une explication.

[32] Il est bien établi qu'un redressement dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire relève du pouvoir discrétionnaire. Il est aussi bien établi que ce ne sont pas tous les manquements à l'équité procédurale qui vont donner lieu à un redressement. À cet égard, je me réfère aux décisions *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202 et *Stevens c. Parti conservateur du Canada*, [2006] 2 R.C.F. 315 (C.A.F.).

[33] Dans la décision *Stevens*, la Cour d'appel fédérale a déclaré au paragraphe 52 :

[i]l n'est d'ailleurs pas rare qu'une cour, dans sa discrétion, refuse d'annuler une décision pourtant prise illégalement. Bien que l'absence de préjudice soit le motif le plus souvent invoqué, ce n'est pas le seul qui puisse l'être et l'énormité des conséquences, par exemple, peut être un motif aussi valable que l'absence de conséquences. (Voir *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, aux pages 228 et 229 (« redressements [...] peu réalistes »); *Assoc. canadienne de télévision par câble c. American College Sports Collective of Canada, Inc.*, [1991] 3 C.F. 626 (C.A.); *Nooshinravan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 598; *Angus c. Canada*, [1990] 3 C.F. 410 (C.A.), à la page 440); *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.), aux paragraphes 71 et ss.).

[34] En ce qui concerne l'espèce, particulièrement en ce qui a trait à l'état des dossiers présentés par les parties, je ne suis pas disposée à croire qu'une révision vraiment indépendante par un décideur différent rende le même résultat que celui de la directrice. Autrement dit, je ne crois pas

que l'atteinte à l'équité procédurale découlant de l'apparente duplication d'une décision antérieure n'entraîne pas de conséquence pour la demanderesse Jaka.

[35] Compte tenu des circonstances particulières, je suis disposée à accueillir la demande de contrôle judiciaire. La décision du 12 mars 2009 sera annulée et l'affaire sera renvoyée à un autre décideur pour que celui-ci rende une décision.

[36] Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire en matière de dépens, conformément aux Règles, je ne me prononcerai pas sur les dépens. Aucune des parties n'a soulevé la question qui est déterminante pour la demande, et selon moi, chaque partie peut assumer ses dépens.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie, que la décision du 12 mars 2009 soit annulée et que l'affaire soit renvoyée à un décideur différent pour qu'il rende une décision. Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire, conformément aux *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, aucuns dépens ne sont adjugés.

« E. Heneghan »

Juge

Traduction certifiée conforme
Evelyne Swenne, traductrice-conseil

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-558-09

INTITULÉ : JAKA HOLDINGS LTD., JEAN TRAN ET
PHUOC NGUYEN

LIEU DE L'AUDIENCE : Regina (SK)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 7 avril 2011

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LA JUGE HENEGHAN

DATE DES MOTIFS : Le 4 mai 2011

COMPARUTIONS :

David R. Barth POUR LES DEMANDEURS

John Krowina POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

McKay & Associates POUR LES DEMANDEURS
Avocats
Regina (SK)

Myles J. Kirvan POUR LA DÉFENDERESSE
Sous-procureur général du Canada
Regina (SK)