

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20111026

**Dossiers : A-376-10
A-374-10
A-375-10
A-377-10
A-378-10
A-382-10**

Référence : 2011 CAF 299

**CORAM : LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL
LE JUGE STRATAS**

ENTRE :

Dossier : A-376-10

STEMIJON INVESTMENTS LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-374-10

ENTRE :

CANWEST COMMUNICATIONS CORPORATION

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-375-10

ENTRE :

CANWEST DIRECTION LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-377-10

ENTRE :

LEONARD ASPER HOLDINGS INC.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-378-10

ENTRE :

LENVEST ENTERPRISES INC.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-382-10

ENTRE :

SENSIBLE SHOES LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 11 octobre 2011

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 26 octobre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL**

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20111026

**Dossiers : A-376-10
A-374-10
A-375-10
A-377-10
A-378-10
A-382-10**

Référence : 2011 CAF 299

**CORAM : LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL
LE JUGE STRATAS**

ENTRE :

Dossier : A-376-10

STEMIJON INVESTMENTS LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-374-10

ENTRE :

CANWEST COMMUNICATIONS CORPORATION

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-375-10

ENTRE :

CANWEST DIRECTION LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-377-10

ENTRE :

LEONARD ASPER HOLDINGS INC.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-378-10

ENTRE :

LENVEST ENTERPRISES INC.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Dossier : A-382-10

ENTRE :

SENSIBLE SHOES LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE STRATAS

A. Introduction

[1] La Cour est saisie de six appels interjetés à l'encontre de six décisions de la Cour fédérale (le juge Mandamin) : 2010 CF 892, 2010 CF 893, 2010 CF 894, 2010 CF 895, 2010 CF 897, 2010 CF 898. Dans chacune de ces décisions, la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par le contribuable relativement à une décision du ministre du Revenu national. Dans chacune d'elles, le ministre a refusé, pour des motifs identiques, la demande d'allégement des pénalités et des intérêts présentée par le contribuable en vertu du paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.).

[2] Puisque les faits et le droit sont essentiellement les mêmes dans chacune des affaires en cause, la Cour a réuni les appels, et l'appel dans le dossier A-376-10 est considéré comme appel principal. Un exemplaire des présents motifs sera versé dans les dossiers A-374-10, A-375-10, A-376-10, A-377-10, A-378-10 et A-382-10 et ceux-ci constitueront les motifs du jugement de la Cour dans chaque appel. Compte tenu de la nature identique des observations des appelantes, des décisions du ministre à l'égard de chacune des appelantes et des décisions de la Cour fédérale, il sera question dans les présents motifs d'une décision, d'une lettre de décision et d'un jugement de la Cour fédérale.

[3] À mon avis, pour les motifs énoncés ci-dessous, la décision du ministre n'appartient pas aux issues acceptables pouvant se justifier, et elle est donc déraisonnable. Toutefois, la décision d'accorder une réparation relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour, et dans les circonstances particulières de l'espèce, il ne serait d'aucune utilité d'annuler la décision du ministre et de lui renvoyer l'affaire pour nouvelle décision : le ministre ne pourrait pas raisonnablement accorder l'allègement sollicité au vu des faits de la présente affaire. Je suis donc d'avis de rejeter les appels.

B. Les faits essentiels

(1) Renseignements généraux

[4] La Loi impose à certaines personnes l'obligation de déposer des formulaires dans certaines circonstances. Ces formulaires visent à communiquer des renseignements à l'Agence

du revenu du Canada. L'Agence du revenu du Canada utilise ces renseignements pour s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la Loi.

[5] L'un de ces formulaires est le formulaire T1135. Les contribuables qui détiennent des biens étrangers déterminés, dont la valeur totale est supérieure à 100 000 \$, sont tenus de déposer ce formulaire, en vertu du paragraphe 233.3(3) de la Loi.

[6] Les appelantes étaient tenues de déposer ce formulaire pour chacune des années d'imposition 2000 à 2003, ce qu'elles ont fait, mais en retard. En raison de leur retard, le ministre a imposé des pénalités et des intérêts aux appelantes.

[7] Les appelantes ont sollicité un allègement des pénalités et des intérêts auprès du ministre. En vertu du paragraphe 220(3.1) de la Loi, le ministre peut accorder une telle mesure. De façon générale, les appelantes ont allégué qu'elles avaient fait une erreur de bonne foi et qu'il serait injuste d'imposer des pénalités et des intérêts selon les montants établis.

(2) Circonstances ayant donné lieu aux dépôts tardifs

[8] Les appelantes recouraient aux services du même représentant financier pour effectuer le dépôt de toutes leurs déclarations fiscales.

[9] Pour les années d'imposition 1998 et 1999, il a déposé les formulaires T1135 des appelantes en temps opportun. Cependant, pour les années d'imposition 2000 à 2003, le

représentant des appelantes a estimé, contrairement au libellé du paragraphe 233.3(3) de la Loi, qu'il n'était pas nécessaire de déposer les formulaires. Il était d'avis que tous les renseignements dont l'Agence du revenu du Canada avait besoin lui étaient fournis dans d'autres documents produits par les gestionnaires canadiens de valeurs des appelantes.

[10] Plus précisément, le représentant des appelantes croyait que le dépôt du formulaire T1135 n'était pas nécessaire lorsqu'un portefeuille de valeurs étrangères était administré par un gestionnaire canadien assujéti aux exigences canadiennes en matière de déclaration fiscale, ce qui était selon lui le cas de chacune des appelantes. Comme il l'a cependant reconnu dans une lettre datée du 2 juin 2005, ce raisonnement ne s'appliquait pas à l'appelante Canwest Communications Corporation, qui possédait des placements américains gérés par des gestionnaires de fonds américains.

[11] Quelque temps plus tard, l'Agence du revenu du Canada a avisé les appelantes du fait qu'elles n'avaient pas déposé leurs formulaires depuis un certain temps. Les appelantes se sont pliées à la demande, en déposant les formulaires accompagnés d'explication visant à dissiper le malentendu.

(3) La demande d'allégement des intérêts et des pénalités présentée par les appelantes et la décision administrative de premier niveau

[12] Le représentant financier des appelantes a écrit au comité de l'équité de l'Agence du revenu du Canada pour demander, au nom des appelantes, un allégement en vertu du paragraphe 220(3.1) de la Loi à l'égard des pénalités et des intérêts qui leur avaient été imposés

par suite de la production tardive des formulaires. Le représentant a reconnu que le retard à déposer les formulaires résultait d'[TRADUCTION] « une décision délibérée », mais qu'elle reposait sur la croyance erronée, dont il est fait état ci-dessus, que le dépôt des formulaires n'était pas nécessaire. Le représentant a expliqué qu'il avait commis une [TRADUCTION] « erreur administrative ».

[13] Dans sa décision administrative de premier niveau, l'Agence du revenu du Canada a refusé la demande d'allégement des appelantes. Elle a conclu que les appelantes ne se trouvaient pas dans une situation visée par l'un des trois scénarios spécifiquement mentionnés dans la circulaire d'information (CI) 07-01 (« Dispositions d'allégement pour les contribuables »), un énoncé de politique du ministre. Selon ces scénarios, il faut que la situation résulte de circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du contribuable, des actions de l'Agence du revenu du Canada ou de l'incapacité de payer doivent être en cause. L'Agence du revenu du Canada a également refusé la demande d'allégement des appelantes qui se fondait sur la « politique de l'occasion unique » qui existait à ce moment-là. Les appelantes n'étaient pas visées par cette politique parce que ce n'est qu'après avoir reçu une demande de l'Agence du revenu du Canada qu'elles ont déposé leurs formulaires.

(4) La demande d'allégement supplémentaire présentée par les appelantes et la décision du ministre

[14] Insatisfaites, les appelantes ont présenté une demande d'allégement de deuxième niveau à un délégué du ministre (ci-après appelé le ministre). Elles ont expliqué que leur représentant avait commis une [TRADUCTION] « erreur administrative ». Elles ont joint à leur demande la

correspondance antérieure qui expliquait que le représentant croyait que le dépôt des formulaires n'était pas nécessaire parce que d'autres déclarations produites par les appelantes fournissaient à l'Agence du revenu du Canada les renseignements concernant leurs investissements étrangers. Elles ont indiqué que le retard de l'Agence du revenu du Canada à leur répondre justifiait un certain assouplissement des frais d'intérêt. Et enfin, elles ont soutenu qu'il y avait une [TRADUCTION] « erreur d'omission commune à toutes les entités » et que la pénalité imposée à chacune des six appelantes devrait donc être réduite de façon substantielle.

[15] Le ministre a énoncé ses motifs dans une lettre de décision, dans laquelle il a accordé en partie la demande d'allègement des appelantes. Il était disposé à réduire les intérêts exigés pour une période de six mois afin de pallier le retard de l'Agence du revenu du Canada à répondre aux appelantes. Le ministre a rejeté la demande d'allègement des appelantes quant au reste.

(5) Les demandes de contrôle judiciaire présentées à la Cour fédérale

[16] Les appelantes ont présenté à la Cour fédérale des demandes de contrôle judiciaire en ce qui concerne le refus d'allègement du ministre.

[17] En Cour fédérale, de même que devant notre Cour, les appelantes se sont concentrées sur les motifs énoncés dans la lettre de décision du ministre. Elles ont soutenu que le ministre avait restreint à tort l'étendue du pouvoir discrétionnaire que lui accorde le paragraphe 220(3.1) de la Loi. À leur avis, le ministre a uniquement pris en compte les trois scénarios d'allègement expressément énoncés dans la circulaire d'information plutôt que le concept général d'équité qui

sous-tend le paragraphe 220(3.1) de la Loi. En d'autres termes, le ministre a entravé à tort son pouvoir discrétionnaire.

[18] Les appelantes ont également fait valoir que les refus d'allègement du ministre eu égard aux faits de la présente affaire ne pouvaient pas être maintenus suivant la norme de contrôle de la décision raisonnable.

(6) La décision de la Cour fédérale

[19] La Cour fédérale a rejeté les prétentions des appelantes. Elle a conclu que le ministre n'avait pas entravé son pouvoir discrétionnaire. Il était plutôt conscient de toute de l'étendue de son pouvoir discrétionnaire et a décidé de ne pas accorder l'allègement. La Cour fédérale a fondé cette conclusion sur le fait que le ministre disposait de nombreux documents qui ne s'en tenaient pas aux trois scénarios énoncés dans la circulaire d'information, notamment les observations de l'appelante et un rapport détaillé relatif à l'allègement pour les contribuables. La Cour fédérale a également conclu que le ministre avait pleinement pris en compte les demandes d'allègement des appelantes et avait tiré une conclusion acceptable au regard de la norme de la raisonnable.

C. Analyse

(1) La norme de contrôle applicable

[20] La Cour fédérale a statué que la norme de contrôle à laquelle la décision du ministre était assujettie était celle de la raisonnabilité, ce que les parties reconnaissent devant la Cour. La Cour ne peut intervenir que si le ministre a tiré une conclusion inacceptable ne pouvant pas se justifier au regard des faits et du droit (*Agence du revenu du Canada c. Telfer*, 2009 CAF 23, aux paragraphes 24 à 28; *Agence du revenu du Canada c. Slau Limited*, 2009 CAF 270, au paragraphe 27; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47.

[21] Bien que les arguments des appelantes fassent appel à la norme de la décision raisonnable, leur thèse selon laquelle il y aurait eu « entrave au pouvoir discrétionnaire » semble s'articuler en dehors de l'analyse du caractère raisonnable selon l'arrêt *Dunsmuir*. Les appelantes semblent faire valoir que « l'entrave au pouvoir discrétionnaire » constitue un motif automatique d'annulation des décisions administratives et qu'il n'est pas nécessaire que nous procédions un examen de la raisonnabilité selon l'arrêt *Dunsmuir*.

[22] Il existe de la jurisprudence qui favorise la position des appelantes. Depuis maintenant plusieurs décennies, « l'entrave au pouvoir discrétionnaire » constitue un motif automatique ou prévu d'annulation des décisions administratives. Voir par exemple l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, à la page 6, dont le raisonnement est

le suivant. Les décideurs doivent respecter la loi. Si la loi leur accorde un pouvoir discrétionnaire d'une certaine étendue, ils ne peuvent l'assujettir à des restrictions obligatoires. Les autoriser à le faire équivaldrait à leur permettre de réécrire la loi. Seuls le législateur ou ses délégués dûment autorisés peuvent écrire ou réécrire la loi.

[23] Ceci s'accorde mal avec l'arrêt *Dunsmuir*, dans lequel l'objectif déclaré de la Cour suprême visait à simplifier le contrôle judiciaire des décisions sur le fond en encourageant les tribunaux à appliquer une seule méthode d'examen, faisant appel uniquement à deux normes de contrôle, soit la norme de la décision correcte et la norme de la raisonnable. Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême n'a pas traité de la façon dont des motifs automatiques ou prévus d'annulation des décisions sur le fond, comme [TRADUCTION] « l'entrave au pouvoir discrétionnaire », s'inscrivent dans le régime général. Est-il possible que les motifs automatiques ou désignés soient maintenant pris en compte lors de l'analyse du caractère raisonnable? Notre Cour a récemment exprimé des opinions divergentes en ce qui a trait à cette question (*Kane c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 19). Toutefois, à mon avis, ce débat n'a aucune incidence lorsque nous sommes en présence de décisions qui découlent d'une [TRADUCTION] « entrave au pouvoir discrétionnaire ». Le résultat demeure le même.

[24] L'arrêt *Dunsmuir* réaffirme un principe primordial bien établi : « tout exercice de l'autorité publique procède de la loi » (paragraphe 27 et 28). Toute décision qui repose sur une autre source que la loi, par exemple une décision qui se fonde uniquement sur un énoncé de politique informel sans égard à la loi, ne peut pas appartenir aux issues acceptables pouvant se justifier et donc être raisonnables selon la définition formulée dans l'arrêt *Dunsmuir*, au

paragraphe 47. Une décision qui découle d'un pouvoir discrétionnaire limité est être en soi déraisonnable.

[25] Dans les circonstances de l'espèce, si le ministre ne s'est pas appuyé sur la disposition qui était la source de son pouvoir, à savoir le paragraphe 220(3.1) de la Loi, et qu'il a plutôt entravé son pouvoir discrétionnaire en ne prenant en compte que les trois scénarios spécifiquement énoncés dans la circulaire d'information, ses décisions ne peuvent être considérées comme étant raisonnables selon l'arrêt *Dunsmuir*.

(2) Le paragraphe 220(3.1) de la Loi

[26] Le paragraphe 220(3.1) de la Loi prévoit que si une demande à cet effet est présentée dans le délai prescrit, le ministre a le pouvoir discrétionnaire d'accorder un allègement à l'égard des pénalités et des intérêts. Le paragraphe 220(3.1) est rédigé comme suit :

220. (3.1) Le ministre peut, au plus tard le jour qui suit de dix années civiles la fin de l'année d'imposition d'un contribuable ou de l'exercice d'une société de personnes ou sur demande du contribuable ou de la société de personnes faite au plus tard ce jour-là, renoncer à tout ou partie d'un montant de pénalité ou d'intérêts payable par ailleurs par le contribuable ou la société de personnes en application de la présente loi pour cette année d'imposition ou cet exercice, ou l'annuler en tout ou en partie. Malgré les paragraphes 152(4) à (5), le ministre établit les cotisations voulues concernant les intérêts et

220. (3.1) The Minister may, on or before the day that is ten calendar years after the end of a taxation year of a taxpayer (or in the case of a partnership, a fiscal period of the partnership) or on application by the taxpayer or partnership on or before that day, waive or cancel all or any portion of any penalty or interest otherwise payable under this Act by the taxpayer or partnership in respect of that taxation year or fiscal period, and notwithstanding subsections 152(4) to (5), any assessment of the interest and penalties payable by the taxpayer or partnership shall be made that is necessary to take into account

pénalités payables par le contribuable ou la société de personnes pour tenir compte de pareille annulation. the cancellation of the penalty or interest.

[27] À l’instar de toute autre question d’interprétation législative, la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre en vertu de ce paragraphe est déterminée en examinant les mots employés par le législateur pour établir le pouvoir discrétionnaire (non restreint en l’espèce) ainsi que les autres articles de la Loi susceptibles de fournir le contexte et l’objet sous-jacent de l’article et de la Loi elle-même. Cet examen permet de conclure que le pouvoir discrétionnaire du ministre ne se limite pas aux trois scénarios énoncés dans la circulaire d’information.

(3) La décision du ministre est-elle acceptable au regard de la norme de contrôle de la raisonnable?

[28] À mon avis, le ministre a entravé son pouvoir discrétionnaire et a par conséquent rendu une décision déraisonnable. Il ne s’est pas appuyé sur le paragraphe 220(3.1) de la Loi pour guider l’exercice de son pouvoir discrétionnaire. Il a exclusivement tenu compte de la circulaire d’information. Cela ressort des motifs de la décision du ministre.

(a) Les motifs énoncés dans la lettre de décision du ministre

[29] Dans sa lettre de décision, le ministre énonce les motifs de sa décision. Au début de celle-ci, il précise que sa décision relève des [TRADUCTION] « dispositions d’allègement pour les contribuables ». Il explique que ces dispositions [TRADUCTION] « confèrent au ministre le pouvoir discrétionnaire de renoncer à tout ou partie d’un montant de pénalité ou d’intérêts

payable ou de l'annuler en tout ou en partie ». À cet égard, il ne dit rien à propos de la portée de son pouvoir discrétionnaire en vertu desdites dispositions législatives. D'ailleurs, il ne le fait à aucun moment.

[30] Dans la phrase suivante de sa lettre de décision, le ministre définit la portée de son pouvoir discrétionnaire, le limitant quelque peu. Il le fait en renvoyant à la circulaire d'information et non au paragraphe 220(3.1). Plus précisément, il déclare que son pouvoir discrétionnaire doit être guidé par [TRADUCTION] « la question de savoir si la pénalité ou les intérêts découlent de circonstances exceptionnelles, découlent principalement d'actions de l'Agence du revenu du Canada (ARC) ou d'une incapacité de payer. » Comme nous l'avons vu au paragraphe 13 ci-dessus, ce sont les trois scénarios précisément énoncés dans la circulaire d'information pour accorder un allégement. Le passage susmentionné montre que le ministre limitait son examen aux trois situations énoncées dans la circulaire d'information et qu'il ne tenait pas compte du fait que le paragraphe 220(3.1) de la Loi est rédigé en termes larges.

[31] En soi, le renvoi à un énoncé de politique, telle que la circulaire d'information, ne pose pas nécessairement problème. Les décideurs administratifs ont souvent recours à des énoncés de politique pour guider leurs décisions, ce qui, comme je le mentionne à la fin des présents motifs, est acceptable et utile à l'intérieur de certaines limites. Toutefois, il n'est par rare que les décideurs administratifs prennent soin de souligner ces limites, notamment en précisant que les énoncés de politique peuvent uniquement servir de guide et que, en dernière analyse, c'est la loi pertinente qui doit être interprétée et appliquée. Or, dans sa lettre de décision, le ministre n'a assujetti l'utilisation de la circulaire d'information à aucune limite.

[32] Dans la partie suivante de sa lettre de décision, le ministre a déclaré que les appelantes demandaient un allègement en raison d'une [TRADUCTION] « erreur administrative ». Cet énoncé était incomplet : comme il est mentionné au paragraphe 14 ci-dessus, les appelantes ont offert d'autres explications et justifications. Le ministre n'en a jamais traité dans sa lettre de décision. Il a répondu à l'explication des appelantes, qui invoquaient une [TRADUCTION] « erreur administrative », en leur rappelant qu'il leur revenait de connaître les échéances fixées par la Loi et de les respecter.

[33] Le ministre a ensuite examiné la demande des appelantes visant l'allègement des intérêts en raison du retard de l'Agence du revenu du Canada. À cet égard, comme il ressort du paragraphe 15 des présents motifs, il a accordé un allègement limité. En accordant cet allègement, le ministre ne s'est pas reporté à la circulaire d'information. Toutefois, le retard de la part de l'Agence du revenu du Canada est visé par le deuxième scénario – il s'agissait de la conduite de l'Agence – énoncé dans la circulaire d'information.

[34] À la fin de sa lettre de décision, le ministre a refusé quant au reste l'allègement sollicité par les appelantes. À l'appui de ce refus, il a offert l'explication suivante :

[TRADUCTION] Bien que je sois sensible à vos arguments, les dispositions d'allègement pour les contribuables ne permettent pas l'annulation des pénalités et des intérêts lorsqu'un contribuable ou son représentant connaît mal la Loi ou ne respecte pas les échéances. J'espère que ce qui précède vous éclairera quant à notre position sur cette question.

[35] Ce passage offre une preuve supplémentaire que le ministre limitait son examen aux trois scénarios énoncés dans la circulaire d'information et qu'il ne considérait pas le

paragraphe 220(3.1) de la Loi comme étant la source de son pouvoir décisionnel. Ainsi, le ministre fait mention des « dispositions d'allégement pour les contribuables » – le titre de la circulaire d'information – comme source de son pouvoir décisionnel et non le paragraphe 220(3.1) de la Loi. Selon une lecture objective de ce passage, le ministre a refusé d'accorder l'allégement aux appelantes parce que leurs demandes ne faisaient entrer en jeu aucun des scénarios énoncés dans la circulaire d'information.

(b) Le dossier dont disposait le ministre jette-t-il de la lumière sur la décision du ministre?

[36] L'intimé nous incite à aller au-delà des motifs énoncés dans la lettre de décision du ministre. Il renvoie au dossier présenté au ministre, de même qu'à un affidavit déposé devant la Cour fédérale. L'intimé soutient que ces documents démontrent que le ministre ne s'est pas uniquement appuyé sur la circulaire d'information pour justifier son pouvoir.

[37] Je conviens que les motifs d'une lettre de décision ne devraient pas être examinés isolément. Il est parfois possible de comprendre des motifs en examinant le dossier présenté au décideur (*Administration de l'aéroport international de Vancouver c. Alliance de la fonction publique du Canada*, 2010 CAF 158, au paragraphe 17).

[38] Mais il arrive aussi que le dossier ne soit d'aucune utilité. C'est le cas en l'espèce. Bien que le ministre ait disposé d'un dossier étoffé, sa lettre de décision ne donne aucunement à penser qu'il savait qu'il pouvait aller au-delà de la circulaire d'information. Au contraire, sa lettre de décision montre qu'il croyait – à tort – que seule la circulaire d'information s'appliquait.

De plus, tel que cela est expliqué au paragraphe 32 ci-dessus, le ministre n'a pas semblé prendre pleinement et correctement en compte les éléments essentiels du dossier dont il disposait, à savoir les explications et les justifications qui se trouvaient dans les lettres transmises par les appelantes. Dans de telles circonstances, il n'est pas possible de se servir du dossier pour expliquer les raisons ayant justifié la décision du ministre.

[39] La Cour fédérale était prête à tenir pour acquis que le ministre a examiné le dossier qui lui a été présenté. À mon avis, il n'était pas loisible à la Cour fédérale de faire cette inférence, compte tenu des motifs énoncés dans le paragraphe précédent.

(c) L'affidavit déposé devant la Cour fédérale jette-t-il de la lumière sur la décision du ministre?

[40] Au cours des plaidoiries dans le présent appel, l'intimé a renvoyé la Cour à un affidavit qui a été déposé devant la Cour fédérale. Il s'agit d'un affidavit du délégué du ministre qui a rendu la décision qui fait l'objet du contrôle judiciaire en l'espèce. Dans cet affidavit, de même que dans le contre-interrogatoire sur cet affidavit, le délégué a déclaré qu'il s'est appuyé sur d'autres éléments lorsqu'il a pris sa décision, y compris [TRADUCTION] « les dispositions pertinentes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ». L'intimé fait valoir que cet affidavit montre que le ministre a pris en compte toute l'étendue de son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 220(3.1) de la Loi et qu'il s'est appuyé sur cette disposition, en tant que source de son pouvoir.

[41] La Cour fédérale semble n'avoir accordé aucun poids à cet élément de preuve. Je n'y accorde pas de poids non plus. Ce genre de preuve n'est pas admissible dans le cadre d'un contrôle judiciaire (*Keeprite Workers' Independent Workers Union et al. and Keeprite Products Ltd.* (1980), 114 D.L.R. (3d) 162 (C.A. Ont.)). Le décideur avait pris sa décision et il était *functus officio* (*Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848). Une fois la décision prise, il n'avait pas le droit de déposer un affidavit qui complète les motifs de sa décision, énoncés dans la lettre de décision, qui plus est après le dépôt d'une demande de contrôle judiciaire contestant la décision en question. Par son affidavit, il tente d'étoffer après le fait sa décision, ce qui n'est pas permis (*United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America c. Bransen Construction Ltd.*, 2002 NBCA 27, au paragraphe 33). Logiquement, tout nouveau motif offert par un décideur après la contestation de sa décision doit être considéré avec beaucoup de méfiance (*R. c. Teskey*, 2007 CSC 25, [2007] 2 R.C.S. 267).

[42] En l'espèce, le ministre était tenu de divulguer toutes les raisons véritables ayant motivé sa décision au moment où il l'a rendue. Pour les connaître, il faut examiner la lettre de décision, de concert avec le dossier pertinent. Or, en l'espèce, le dossier pertinent ne jette aucune lumière sur les fondements de la décision du ministre et, par conséquent, les motifs énoncés dans la lettre de décision du ministre doivent parler d'eux-mêmes.

(d) Conclusion : la décision du ministre était déraisonnable

[43] Je conclus qu'en prenant sa décision, le ministre ne s'est pas appuyé sur la loi comme source de son pouvoir, à savoir le paragraphe 220(3.1) de la Loi. Il s'est plutôt appuyé sur la circulaire d'information et rien d'autre, de sorte que sa décision est déraisonnable.

(4) La décision devrait-elle être annulée et l'affaire renvoyée au ministre pour nouvelle décision?

[44] Une décision ne doit pas automatiquement être annulée et renvoyée au décideur pour nouvelle décision parce qu'elle est déraisonnable. La décision d'accorder une réparation dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire est de nature discrétionnaire.

[45] Plus particulièrement, la Cour peut refuser d'accorder une mesure de réparation par suite d'une décision déraisonnable, par exemple, lorsqu'aucune erreur judiciaire grave ne s'est produite ou lorsque l'octroi d'une mesure de réparation ne serait d'aucune utilité (*Mines Alertes Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S 6; *Comité de la bande indienne d'Adams Lake c. Bande indienne d'Adams Lake*, 2011 CAF 37).

[46] En l'espèce, il ne servirait à rien d'annuler la décision du ministre et d'ordonner le renvoi de l'affaire pour nouvelle décision. Les excuses et les justifications offertes par les appelantes pour justifier les dépôts tardifs et les raisons invoquées à l'appui de la demande d'allègement ne sont pas valables. Le ministre ne pouvait pas raisonnablement les accepter et accorder un

allègement en vertu du paragraphe 230(3.1) de la Loi. Renvoyer l'affaire au ministre constituerait un exercice futile.

[47] Les appelantes affirment que leur représentant financier croyait raisonnablement, mais erronément, que le dépôt du formulaire n'était pas obligatoire. Cette prétention est réfutée par le fait qu'il a déposé les formulaires pour les années d'imposition 1998 et 1999. Il savait que la Loi exigeait que les formulaires soient déposés, et il l'a fait.

[48] Après l'année d'imposition 1999, le représentant des appelantes a délibérément choisi de ne pas se conformer à la Loi parce que l'Agence du revenu du Canada obtenait les renseignements d'autres sources, notamment les gestionnaires des fonds canadiens des appelantes. Il s'est avéré que ce raisonnement ne s'appliquait pas à l'appelante Canwest Communications Corporation.

[49] Même si l'Agence du revenu du Canada obtient des renseignements d'autres sources, cela ne peut pas constituer une excuse acceptable ni un facteur atténuant pour le non-respect des obligations par la loi dans les circonstances de l'espèce, d'autant plus que le représentant des appelantes est un cabinet professionnel qui traite d'affaires fiscales. Il est bien connu qu'en vertu de diverses dispositions de la Loi, l'Agence du revenu du Canada est autorisée à obtenir des renseignements de même nature de différentes sources. Cela permet de vérifier si la Loi est respectée. À titre d'exemple, un employeur est tenu de déposer des feuillets T-4 indiquant le revenu qu'il a versé à ses employés. Parallèlement, les employés divulguent le revenu qu'ils tirent de leur emploi. Les chiffres des employeurs et des employés devraient correspondre. Que

se passerait-il si un employeur, après avoir déposé des feuillets T-4 pendant plusieurs années, refusait délibérément de le faire pour ensuite soutenir qu'il ne devrait pas faire l'objet de pénalités parce que l'Agence du revenu du Canada obtient des employés les renseignements concernant leur revenu? Dans un tel cas, un allègement pourrait-il être justifié? Bien sûr que non.

[50] En l'espèce, les appelantes étaient tout à fait en mesure de respecter la Loi. Elles l'ont fait pour les années d'imposition 1998 et 1999 et aucune nouvelle circonstance atténuante ne pourrait expliquer le non-respect ultérieur. Ces faits se situent à l'extérieur de ce que notre Cour a considéré comme étant l'objet visé par le paragraphe 220(3.1), à savoir l'octroi d'un allègement en présence de circonstances atténuantes indépendantes du contrôle de la personne qui la sollicite (*Bozzer c. Canada*, 2011 CAF 186, au paragraphe 22).

[51] Les appelantes ont également soutenu qu'il était injuste que le ministre impose six pénalités distinctes importantes aux six appelantes alors qu'en réalité une seule erreur avait été commise par un représentant commun. Les appelantes ont fait valoir que les pénalités devraient pour cette raison être réduites substantiellement. Cet argument, qui s'apparente à un plaidoyer en faveur d'une [TRADUCTION] « escompte de volume », est sans fondement. Chaque appelante est une entité juridique distincte et une contribuable distincte, potentiellement assujettie à des pénalités et à des intérêts pour son propre manquement. Chacune est apte à prendre ses propres décisions concernant les formulaires qui doivent être déposés. Chacune a plutôt accepté le risque que présentait le fait de confier cette tâche à un représentant. Ce risque s'est concrétisé : leur représentant a délibérément pris la décision de ne pas déposer les formulaires, une décision prise sans excuse ni justification raisonnables, comme cela a été expliqué ci-dessus. Accorder un

allègement en vertu du paragraphe 220(3.1) en s'appuyant sur l'argument susmentionné constituerait un exercice déraisonnable du pouvoir discrétionnaire.

[52] Je reconnais que les tribunaux annulent habituellement les décisions déraisonnables et renvoie l'affaire en cause au décideur pour nouvelle décision. Je reconnais aussi que la Cour devrait se montrer réticente à un examen au fond des décisions administratives. Mais il existe des situations, sans doute rares, où le renvoi de l'affaire au décideur ne serait d'aucune utilité. La présente affaire fait justement partie de ces cas.

[53] En l'espèce, les explications et les justifications des appelantes sont dénuées de fondement. Les appelantes ne pourraient pas avoir gain de cause en s'appuyant sur celles-ci si la Cour renvoyait l'affaire au ministre pour nouvelle décision. À l'instar de ce qui s'est produit dans l'arrêt *Mines Alerte Canada*, précité, le ministre a pris une décision déraisonnable, mais lui renvoyer l'affaire pour nouvelle décision ne servirait aucune fin utile. Par conséquent, en l'espèce, je refuserais de le faire.

D. Post-scriptum

[54] Pour que les présents motifs fournissent les balises nécessaires et ne soient pas mal compris et mal appliqués dans les affaires à venir, je souhaite faire trois brèves observations.

- I -

[55] Des parties du libellé de la lettre de décision en l'espèce sont identiques à celui qui figure dans d'autres lettres de décision (voir *Spence c. Agence du revenu du Canada*, 2010 CF 52). En soi, il n'y a rien de mal à utiliser des lettres types ou un libellé courant tiré d'autres lettres de décision. Les motifs invoqués dans un cas peuvent être pertinents dans d'autres cas, et il peut être efficace de répéter les motifs en question. Toutefois, comme l'illustre la présente affaire, l'emploi inconsidéré de lettres types ou d'un libellé courant peut parfois prêter à controverse.

[56] Peu importe que les motifs d'une lettre antérieure soient coupés-collés, qu'ils soient quelque peu modifiés, ou entièrement nouveaux, le produit final délivré à celui qui demande un allègement en vertu du paragraphe 220(3.1) de la Loi devrait témoigner de la connaissance qu'a le décideur de la portée du pouvoir discrétionnaire que lui confère la Loi, fournir de brefs motifs expliquant les raisons pour lesquelles l'allègement pouvait ou non être accordé dans la situation particulière et traiter concrètement des arguments ayant une chance de succès. Si les motifs ne traitent pas de l'une ou de plusieurs de ces points – chose possible en employant une lettre type ou un libellé courant de façon imprudente ou inconsidérée – la décision est susceptible de ne pas répondre à la norme de contrôle de la décision raisonnable.

- II -

[57] Il ne faudrait pas interpréter le commentaire qui précède et les présents motifs comme imposant de nouvelles exigences onéreuses au ministre quant à la motivation de ses décisions.

En l'espèce, quelques lignes supplémentaires dans une lettre qui ne comptait que 33 lignes auraient sans doute suffi (*Administration de l'aéroport international de Vancouver*, précité, aux paragraphes 16 et 17).

- III -

[58] Enfin, les présents motifs ne devraient pas être interprétés de façon à jeter un doute sur la capacité des décideurs administratifs, comme le ministre, d'utiliser des énoncés de politique, tels que la circulaire d'information en l'espèce, pour les aider ou guider leurs décisions.

[59] Les énoncés de politique jouent un rôle utile et important dans l'administration (*Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198, [2008] 1 R.C.F. 385). À titre d'exemple, en encourageant l'application de principes uniformes dans les décisions, les énoncés de politique permettent aux personnes susceptibles de faire l'objet de décisions administratives de comprendre la façon dont les pouvoirs discrétionnaires peuvent être exercés. Ainsi, ils peuvent mieux planifier leurs affaires.

[60] Cependant, comme cela a été expliqué aux paragraphes 20 à 25 ci-dessus, les décideurs auxquels une loi confère un vaste pouvoir discrétionnaire ne peuvent en entraver l'exercice en s'appuyant exclusivement sur une politique administrative (*Thamotharem*, précité, au paragraphe 59; *Maple Lodge Farms*, précité, à la page 6; *Dunsmuir*, précité (tel qu'expliqué au paragraphe 24)). Une politique administrative n'est pas une loi. Elle ne peut restreindre le pouvoir discrétionnaire que la loi confère à un décideur. Elle ne peut pas modifier la loi du

législateur. Une politique peut aider ou guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu d'une loi, mais elle ne peut dicter de façon obligatoire comment ce pouvoir discrétionnaire s'exerce.

[61] En l'espèce, le ministre est allé à l'encontre de ces principes. Toutefois, heureusement pour lui, il a tiré la seule conclusion raisonnable eu égard aux faits de la présente affaire.

E. Dispositif proposé

[62] Pour les motifs qui précèdent, je rejeterais les appels. Toutefois, compte tenu du caractère déraisonnable des décisions du ministre, je n'accorderais pas à l'intimé les dépens de l'appel dans chaque appel.

« David Stratas »

j.c.a.

« Je suis d'accord
Marc Noël, j.c.a. »

« Je suis d'accord
Johanne Trudel, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-376-10

**(APPEL D'UNE ORDONNANCE DU JUGE MANDAMIN EN DATE DU
10 SEPTEMBRE 2010)**

INTITULÉ : STEMIJON INVESTMENTS LTD. c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 octobre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LES JUGES NOËL ET TRUDEL

DATE DES MOTIFS : Le 26 octobre 2011

COMPARUTIONS :

Ian S. MacGregor
Peter Macdonald

POUR LES APPELANTES

Josée Tremblay
Julian Malone

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L./s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR LES APPELANTES

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-374-10

**(APPEL D'UNE ORDONNANCE DU JUGE MANDAMIN EN DATE DU
10 SEPTEMBRE 2010)**

INTITULÉ : CANWEST COMMUNICATIONS
CORPORATION c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 octobre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LES JUGES NOËL ET TRUDEL

DATE DES MOTIFS : Le 26 octobre 2011

COMPARUTIONS :

Ian S. MacGregor
Peter Macdonald

POUR LES APPELANTES

Josée Tremblay
Julian Malone

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L./s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR LES APPELANTES

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-377-10

**(APPEL D'UNE ORDONNANCE DU JUGE MANDAMIN EN DATE DU
10 SEPTEMBRE 2010)**

INTITULÉ : LEONARD ASPER HOLDINGS INC. c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 octobre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LES JUGES NOËL ET TRUDEL

DATE DES MOTIFS : Le 26 octobre 2011

COMPARUTIONS :

Ian S. MacGregor
Peter Macdonald

POUR LES APPELANTES

Josée Tremblay
Julian Malone

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L./s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR LES APPELANTES

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-378-10

**(APPEL D'UNE ORDONNANCE DU JUGE MANDAMIN EN DATE DU
10 SEPTEMBRE 2010)**

INTITULÉ : LENVEST ENTERPRISES INC. c. LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 octobre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LES JUGES NOËL ET TRUDEL

DATE DES MOTIFS : Le 26 octobre 2011

COMPARUTIONS :

Ian S. MacGregor
Peter Macdonald

POUR LES APPELANTES

Josée Tremblay
Julian Malone

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L./s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR LES APPELANTES

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-382-10

**(APPEL D'UNE ORDONNANCE DU JUGE MANDAMIN EN DATE DU
10 SEPTEMBRE 2010)**

INTITULÉ : SENSIBLE SHOES LTD. c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 octobre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LES JUGES NOËL ET TRUDEL

DATE DES MOTIFS : Le 26 octobre 2011

COMPARUTIONS :

Ian S. MacGregor
Peter Macdonald

POUR LES APPELANTES

Josée Tremblay
Julian Malone

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L./s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR LES APPELANTES

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ